

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus: empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Rosenfeld, Martin T. W. (Ed.); Weiß, Dominik (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rosenfeld, M. T. W., & Weiß, D. (Hrsg.). (2010). *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus: empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen* (Arbeitsmaterial, 351). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284481>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus

Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen,
Sachsen-Anhalt und Thüringen

Martin T. W. Rosenfeld, Dominik Weiß (Hrsg.)



Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus – Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen



GEDRUCKT AUF MIT DEM EU-UMWELTZEICHEN VERSEHENEM PAPIER

AM Nr. 351

ISBN: 978-3-88838-351-9

ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2010

© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Satz und Layout: K. Kube, G. Rojahn, O. Rose

Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH

Postfach 47 38

38037 Braunschweig

Tel. (0 18 05) 7 08-7 09

Fax (05 31) 7 08-6 19

E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL: www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)

Leibniz-Forum für Raumwissenschaften

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41

E-Mail: ARL@ARL-net.de

Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus

Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen,
Sachsen-Anhalt und Thüringen

Martin T. W. Rosenfeld, Dominik Weiß (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

- Artmann, Leo*, Dipl.-Geogr., Abteilungsleiter, Landesdirektion Leipzig
- Banse, Juliane*, Dipl.-Ing. oec., Wiss. Mitarbeiterin, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden
- Effenberger, Karl-Heinz*, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden
- Gather, Matthias*, Prof. Dr., Institutsdirektor, Fachhochschule Erfurt
- Heimpold, Gerhard*, Dr. oec., Wiss. Mitarbeiter, Institut für Wirtschaftsforschung Halle
- Kaps, Marion*, Dipl.-Ökon., Referentin, Thüringer Landesverwaltungsamt, Regionale Planungsstelle Nordthüringen, Sondershausen
- Lüdigg, Rainer*, Dr. oec., Dipl.-Wirtschaftler, Stellv. Bereichsleiter, Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH, Halle
- Paepke, Margrit*, Dipl.-Volksw., Referatsleiterin, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg, Ordentliches Mitglied der ARL
- Panzer, Sabine*, Dipl.-Geogr., Wiss. Mitarbeiterin, Friedrich-Schiller-Universität Jena
- Pohle, Hans*, Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw., Wiss. Referent a. D., Hannover
- Roch, Isolde*, Prof., Dr. agr., Dipl.-Ing. Gartenbau, Dipl.-Agr.-Ing. ökon., Abteilungsleiterin, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden, Ordentliches Mitglied der ARL
- Rosenfeld, Martin T. W.*, Prof., Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw., Abteilungsleiter, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Ordentliches Mitglied der ARL
- Schenkstoff, Hans Joachim*, Dipl.-Volksw., Abteilungsleiter, Thüringer Landesverwaltungsamt, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Schmidt, Ulf*, Dr. phil. habil., Regionalmanager, Regionale Planungsgemeinschaft Altmark, Salzwedel
- Weiß, Dominik*, Dipl.-Wirtsch.-Ing., Wiss. Mitarbeiter, Institut für Wirtschaftsforschung Halle
- Wilde, Mathias*, Dipl.-Wirt.-Ing., Wiss. Mitarbeiter, Fachhochschule Erfurt
- Winkel, Rainer*, Univ.-Prof., Dr.-Ing. habil., Technische Universität Dresden, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Das Konzept und die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe sind mehrfach in der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vorgestellt und diskutiert worden. Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe wiederholt erörtert (interne Qualitätskontrolle). Das von der Arbeitsgruppe verabschiedete Manuskript wurde darüber hinaus der externen Qualitätskontrolle unterzogen (Begutachtung durch einen externen Experten) und nach Berücksichtigung der hierbei vorgebrachten Empfehlungen dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Sekretariat der ARL: Dr. Jana Kenzler (Kenzler@ARL-net.de)

INHALT

<i>Martin T. W. Rosenfeld</i>	Einführung	1
 Überblick über den erreichten Stand gleichwertiger Lebensverhältnisse in Mitteldeutschland		
<i>Margrit Paepke</i>	Empirische Befunde zur Entwicklung der Lebensverhältnisse in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen	7
 „Gleichwertigkeit“ im Bereich der Versorgung mit privaten Infrastrukturangeboten		
<i>Karl-Heinz Effenberger</i>	Vergleich der Wohnungsbestandsqualitäten zwischen Ost- und Westdeutschland	20
<i>Isolde Roch</i> <i>Juliane Banse</i> <i>Karl-Heinz Effenberger</i>	Die Lebensbedingungen Wohnen und Freiraumqualität – Vergleichende Untersuchungen von Stadtgebieten in Bonn und Dresden	33
<i>Dominik Weiß</i>	Kompensieren Mietpreisunterschiede ungleichwertige Lebensverhältnisse?	71
<i>Sabine Panzer</i>	Benachteiligung von Unternehmen im ländlichen Raum durch den Rückzug der Banken aus der Fläche?	96
<i>Hans Joachim Schenkhoff</i> <i>Hans Pohle</i>	Der Discounter als Nahversorger – Das Beispiel ALDI in Thüringen	109
 Staatliche Maßnahmen zur Herstellung von „Gleichwertigkeit“		
<i>Leo Artmann</i> <i>Marion Kaps</i>	Veränderungen im mitteldeutschen Zentrale-Orte-System als räumliche Konsequenz des demographischen Wandels	120
<i>Matthias Gather</i> <i>Marion Kaps</i>	Öffentliche Daseinsvorsorge unter Schrumpfbedingungen – Das Beispiel der Schulnetzplanung in Nordthüringen	134
<i>Mathias Wilde</i>	Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Anforderungen und Realitäten im öffentlichen Personennahverkehr ländlicher Räume	153

<i>Hans Pohle</i>	Die Finanzierungsbasis der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt – Chancengleichheit im Standortwettbewerb?	172
<i>Martin T. W. Rosenfeld</i> <i>Gerhard Heimpold</i>	Macht Stadtluft die Kommunen reich? – Zur „Gleichwertigkeit“ der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich	194

Regionale Querschnittsstudien

<i>Ulf Schmidt</i>	Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im ländlichen Raum – Das Beispiel Altmark	220
<i>Rainer Winkel</i> <i>Rainer Lüdigg</i>	Gleichwertigkeit von Daseinsbedingungen in ländlichen Räumen? Die Lommatzscher Pflege	237

Bewertung und Schlussfolgerungen

<i>Martin T. W. Rosenfeld</i>	„Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zwischen Politik und Marktmechanismus: Zusammenfassende Bewertung der Befunde und Schlussfolgerungen für regionale Entwicklungsstrategien	253
Kurzfassungen/Abstracts		259

Martin T. W. Rosenfeld

Einführung

Der Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ wird heute in Deutschland von den politischen Parteien und den sonstigen großen gesellschaftlichen Gruppierungen allgemein akzeptiert und steht als eines der fundamentalen Prinzipien des deutschen föderativen Staates, das aus dem Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes abgeleitet ist, nicht zur Disposition. Allerdings wird über die „richtige“ Interpretation des Grundsatzes und über die „richtigen“ Mittel zu seiner Realisierung vielfach diskutiert und gestritten – und dies bereits seit Jahrzehnten. Gerade in den letzten Jahren hat es einige Tendenzen in der Politik gegeben, die sich als eine gewisse Abwendung vom Gleichwertigkeitspostulat und als Hinwendung zu Maßnahmen interpretieren lassen, die überwiegend auf das wirtschaftliche Wachstum des Gesamtstaates und seiner wirtschaftlichen Kernräume ausgerichtet sind. Damit wird tendenziell auch die Forderung nach einem gewissen Rückzug des Staates aus der Raumentwicklung verbunden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Diskussion durch die gegenwärtige Weltfinanzkrise wieder in eine andere Richtung gewendet wird. So mehren sich in jüngster Zeit die Stimmen, die allgemein wieder nach mehr Staatsintervention rufen. Durch die angeführten Entwicklungen gewinnen die normativ-theoretische Auseinandersetzung mit dem Gleichwertigkeitspostulat sowie empirische Untersuchungen zur realen Ausprägung von „Gleichwertigkeit“ und zu den Auswirkungen von Maßnahmen im Bereich der interregionalen Ausgleichspolitik an Relevanz. Hierzu liegen bereits zahlreiche wissenschaftliche Studien vor.¹

Die Diskussion der vergangenen Jahre ist nicht zuletzt durch die deutsche Einheit sowie durch die Osterweiterung der europäischen Union befördert worden. Beide Veränderungen haben zu einer Vergrößerung der regionalen Disparitäten beigetragen, mit denen sich die EU bzw. die Bundesrepublik Deutschland konfrontiert sieht. Während die ostdeutschen Regionen hinsichtlich ihrer Wirtschaftsleistung ganz überwiegend noch deutlich vom Entwicklungsstand in Westdeutschland entfernt sind und auf eine Fortsetzung ihrer Alimentation durch die wohlhabenden westdeutschen Regionen mit Verweis auf das Gleichwertigkeitspostulat drängen, ist aus manchen dieser westdeutschen Regionen eher die Forderung nach einem deutlichen Abbau entsprechender Fördermaßnahmen zu vernehmen. Gerade aus der Sicht der ostdeutschen Regionen ist die Frage nach dem Für und Wider verschiedener Maßnahmen zur Realisierung des Gleichwertigkeitspostulats sowie nach dem tatsächlich mittlerweile erreichten Entwicklungsstand mithin besonders relevant und aktuell. Die gegebenen Disparitäten werden – bislang vor allem im Osten Deutschlands – durch den demographischen Wandel verstärkt, weil die Erosion der Gesamtbevölkerung einen zunehmenden Standortwettbewerb (um das knappe Humankapital) zur Folge hat und in den im Wettbewerb weniger

¹ Hinsichtlich der normativ-theoretischen Diskussion sowie zu den tatsächlichen Ausprägungen des räumlichen Wohlstandsgefälles sei hier exemplarisch verwiesen auf Hübler et al. 1980; ARL 2006; Maretzke 2006. Als Studien, die sich mit der Evaluierung der staatlichen Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beschäftigen, seien genannt: Baretti 2001; Lammers, Niebuhr 2002; Rosenfeld et al. 2007.

erfolgreichen Teilräumen zu einer Ausdünnung der bisher vorhandenen Versorgungsbe-
reiche von zentralörtlichen Einrichtungen führt.²

Aus theoretischer Sicht beinhaltet der Grundsatz die Forderung nach einem *Abbau des räumlichen Gefälles bei der subjektiven und/oder bei der objektiven Lebensqualität* innerhalb von größeren Räumen, also z.B. innerhalb Deutschlands. Entsprechend der Vielzahl von Elementen, die Lebensqualität ausmachen, ist auch der Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ äußerst vielschichtig (vgl. ARL 2006: 6-9). Sobald auch nur eines der Elemente von Lebensqualität räumlich deutlich konzentriert ist, ließe sich – theoretisch – bereits von einer „Ungleichwertigkeit“ von Lebensverhältnissen sprechen. Es lässt sich aber nicht eindeutig und objektiv festlegen, ab welchem Schwellenwert messbarer räumlicher Differenzierungen und in Bezug auf welche Elemente deren räumliche Streuung gegen die Forderung nach „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ verstößt. Dies ist stets eine subjektive Einschätzung, die – soweit ein gewisser Konsens in Bezug auf diese Einschätzung in der Bevölkerung besteht – über den politischen Prozess Eingang in die Agenda staatlicher Politik finden kann, wobei davon auszugehen ist, dass sich die entsprechenden Einschätzungen im Zeitverlauf ändern. Hierbei spielen vermutlich die allgemeinen Veränderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Technologien sowie auch der demographische Wandel eine wesentliche Rolle. Infolge dieser Veränderungen kann es erforderlich sein, das bisherige staatliche Instrumentarium, mit welchem ein angestrebtes Maß an „Gleichwertigkeit“ erreicht werden soll, an die neuen Rahmendaten anzupassen. Dies kann mit einer Ausweitung staatlicher Eingriffe in den Marktmechanismus, aber auch mit einem Rückbau des Staates, einer Modernisierung seines Instrumentariums und einem erhöhten Spielraum für marktmäßige und dezentrale Entwicklungen verbunden sein.

Staatliche Maßnahmen zur Realisierung des Gleichwertigkeitspostulats beinhalten den Einsatz diverser Instrumente. Hierzu zählt vor allem eine gezielte räumliche Umverteilung von Ressourcen im Rahmen der interregionalen Ausgleichspolitik (Umverteilung von den prosperierenden zu den wirtschaftlich schwachen Regionen). Dies erfolgt in erster Linie in der Form von monetären Transfers innerhalb des staatlichen Gesamtsystems (über den Länderfinanzausgleich [LFA] sowie den Kommunalen Finanzausgleich [KFA]), durch die öffentliche Einrichtungen aller Art finanziert werden können. Zusätzlich gibt es gezielte, ausgleichsorientierte „Realtransfers“, d.h. die größeren bzw. übergeordneten Gebietskörperschaften (Bund, Länder) stellen öffentliche Infrastrukturangebote (z.B. Straßen, Hochschulen) bereit. Beide Formen von Transfers können dazu beitragen, die Entwicklung in wirtschaftlich schwachen Regionen voranzubringen. In diese Richtung sollen auch Transferzahlungen des öffentlichen Sektors an private Firmen in wirtschaftlich schwachen Regionen wirken, z.B. in der Form von Investitionszuschüssen. Sie sind natürlich mit den bekannten allgemeinen Problemen von Subventionen verbunden.

Bei der Finanzierung bzw. Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur, vor allem bei der rein haushaltsorientierten Infrastruktur, soll vielfach in erster Linie eine sogenannte Grundversorgung gesichert werden. Welche Bereiche zur Grundversorgung gezählt werden, unterliegt ebenso wie die Frage, welche Distanzen (und damit: Kosten der Raumüberwindung) dem Nutzer einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung „zugemutet“ werden sollten, Werturteilen und politischen Festlegungen. Hierbei ist zudem zu beden-

² Zu den Auswirkungen des demographischen Wandels sind in den letzten Jahren nicht zuletzt auf Initiative der ARL zahlreiche Untersuchungen durchgeführt worden. Exemplarisch sei hier der folgende Sammelband angeführt: Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (Müller, Siedentop 2003).

ken, dass der technologische Wandel im Verlauf der vergangenen einhundert Jahre zu einer dramatischen Veränderung bei der Einschätzung der „Zumutbarkeit“ von Distanzen beigetragen hat.

Soweit Infrastruktureinrichtungen nicht öffentlich, sondern privat bereitgestellt werden (z. B. Ärzte, Einzelhandel, Banken, Gaststätten), können Staat und Kommunen versuchen, durch Subventionszahlungen an private Anbieter oder durch Regulierungen dafür zu sorgen, dass auch die räumliche Verteilung der privaten Infrastruktur – wie jene der öffentlichen Infrastruktur – in Richtung auf mehr Gleichmäßigkeit verändert wird. Auch hier sind die allgemeinen negativen Effekte von Subventionen zu berücksichtigen. Zudem ist zu beachten, dass es zu einer Verdrängung von nicht subventionierten Anbietern kommen kann.

Sowohl bei der öffentlichen als auch bei der (teilweise von Staat und Kommunen subventionierten oder regulierten) privat bereitgestellten Infrastruktur ist auf deren Effizienz zu achten. Für diesen Zweck müssen u. a. Mindestgrenzen der „Tragfähigkeit“ i. S. der erforderlichen Größe einer Einrichtung zur Gewährleistung einer möglichst kostenminimalen Produktion eingehalten werden. Ebenso ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht darauf zu achten, dass die Raumüberwindungskosten für die Nutzer der Einrichtungen minimiert werden. Unter bestimmten Annahmen lässt sich die Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen relativ objektiv ermitteln (und damit auch die optimale Größe des Einzugsbereichs einer Einrichtung). An dieser Stelle kommen Maßnahmen der Raumordnung ins Spiel, die nicht zuletzt das Anliegen verfolgen, die Tragfähigkeit und die Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen zu sichern. Aber auch hier ist noch einmal auf den technologischen Wandel hinzuweisen, z. B. ändert sich der optimale Einzugsbereich einer Kläranlage mit dem jeweiligen Stand der Technik. Die konkrete Lokalisation von Infrastrukturangeboten und damit auch das raumordnungspolitisch geplante System der Zentralen Orte unterliegen allerdings auch der Veränderung von Werten (in Bezug auf die Infrastrukturbereiche, für die jeweils „mehr Gleichwertigkeit“ angestrebt werden soll, sowie in Bezug auf die angestrebte Mindesterreichbarkeit und die „richtige“ Gestaltung der Infrastrukturangebote) und werden zudem vom demographischen Wandel beeinflusst. Die Ab- bzw. Zunahme der Einwohnerdichte in einer Region veranlasst veränderte Entscheidungen über die raumordnungspolitisch geplanten Zentralen Orte und die Lokalisation von Infrastrukturen. Ebenso kann die Veränderung der Altersstruktur in einer Region zu neuen Ansprüchen an die Infrastruktur führen.

Zwar kann die Raumordnung weder öffentliche noch private Infrastrukturen erzwingen. Aber die Raumordnung kann zumindest für jede Art von Infrastruktur die jeweils optimalen Standorte festlegen. Bei Abweichungen von diesen Standorten kann dann u. U. die Genehmigung für die Errichtung von Infrastrukturen verweigert werden, oder es kann zumindest versucht werden, die Finanzausweisungen bzw. Subventionen an die Träger der betreffenden Einrichtungen abzusenken.

Die Sicherung einer hohen Effizienz und Effektivität des skizzierten „Instrumentenkastens“ möglicher öffentlicher Maßnahmen zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sowie etwaige Veränderungen des bisher verwendeten Sets an entsprechenden Maßnahmen haben zur Voraussetzung, dass die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung hinreichend über den gegebenen Stand interregionaler Disparitäten sowie über die Wirkungen informiert sind, die vom Einsatz der Instrumente ausgehen. Nur so kann die Rationalität der politischen Entscheidungsfindung gewährleistet werden.

Demgemäß sind wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse hinsichtlich der heute gegebenen interregionalen Disparitäten sowie der Effekte von ausgleichspolitischen Maßnahmen erforderlich. Hierzu liegt grundsätzlich eine Fülle von Literatur vor.³ Es gibt allerdings einige Fragestellungen, die in der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion vergleichsweise vernachlässigt wurden. So konzentrierten sich die meisten vorliegenden Untersuchungen auf die öffentliche Infrastruktur sowie auf Maßnahmen zur Reduzierung der Unterschiede in der regionalen Wirtschaftsleistung und beim Arbeitsplatzangebot. Demgegenüber sind die Bereiche der privaten Infrastruktur bislang vergleichsweise seltener zum Gegenstand von Untersuchungen gewählt worden. Gerade für diese Bereiche stellen sich die Fragen nach den räumlichen Wirkungen einer über den Marktmechanismus geregelten Versorgung sowie nach der Notwendigkeit und Ausgestaltung staatlicher Regulierungen. Ein weiterer bislang eher vernachlässigter Aspekt in der „Gleichwertigkeits“-Diskussion sind Studien für einzelne Teilräume oder Länder. In Anbetracht der eingangs angesprochenen besonderen Problemlage in den ostdeutschen Regionen sollten gerade diese in besonderem Maße im Fokus von entsprechenden Untersuchungen stehen.

Der vorliegende Band hat vor dem dargestellten Hintergrund das *Anliegen*, zu einer differenzierten Bestandsaufnahme der gegenwärtig, im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts vorhandenen räumlichen Disparitäten bzw. der erreichten „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ sowie der Wirksamkeit von politischen Maßnahmen für mehr „Gleichwertigkeit“ am Beispiel ostdeutscher Teilräume beizutragen und Hinweise für Politikveränderungen zu geben. Dabei wird insbesondere versucht, die angesprochenen Forschungsdefizite im Zusammenhang mit privaten Infrastrukturangeboten und der Leistungsfähigkeit des Marktmechanismus in diesem Bereich zu reduzieren.

Im *ersten Teil* des Bandes geht es zunächst darum, die allgemeine Situation und die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in den betrachteten ostdeutschen Regionen übergreifend anhand von ausgewählten Indikatoren zu skizzieren: Inwieweit ist mittlerweile eine Annäherung gegenüber dem Westen erfolgt? Wie steht es um die räumlichen Disparitäten zwischen den Teilräumen?

Der *zweite Teil* widmet sich sodann der Frage nach den Disparitäten bei der privaten Infrastruktur. Hier werden vier besonders relevante Bereiche betrachtet, nämlich die Wohnungsinfrastruktur (unter Qualitätsaspekten), die Wohnungspreise (als Entgelte für die jeweils verfügbare Wohnungsinfrastruktur), die Finanzdienstleistungsinfrastruktur sowie die Einzelhandelsinfrastruktur. Die Wohnungs- und die Einzelhandelsinfrastruktur sind für die privaten Haushalte unverzichtbare Grundlagen der Lebenshaltung. Die Infrastruktur im Bereich der Finanzdienstleistungen ist zwar auch für die privaten Haushalte von Bedeutung, hat darüber hinaus aber vor allem wichtige Effekte für die privaten Unternehmen in einer Region, die auf die Inanspruchnahme von Bankdienstleistungen, speziell von Krediten, angewiesen sind.

Die private Infrastruktur wird – wie oben bereits erläutert wurde – mithilfe von staatlichen und kommunalen Maßnahmen gefördert bzw. nach bestimmten Kriterien reguliert. Im *dritten Teil* werden deshalb entsprechende Maßnahmen sowie ausgewählte Bereiche der öffentlichen Infrastruktur, mit denen die privaten Angebote ergänzt werden, untersucht. Im Einzelnen wird auf die Festlegung von Zentralen Orten, die Fachplanungen in Bezug auf kommunale Infrastruktureinrichtungen (z. B. Schulen, ÖPNV) sowie auf die Umverteilung von öffentlichen Finanzmitteln eingegangen. Hierbei wird u. a. gefragt, welche Veränderungen es für das System der Zentralen Orte im Zeitverlauf

³ Vgl. hierzu oben, Fußnote 1.

gab, wie Anpassungen in einzelnen Bereichen der staatlichen Infrastruktur realisiert werden können und wie die Aufteilung der Finanzmittel im Kommunalen Finanzausgleich zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland erfolgt.

Der *vierte Teil* rundet die ersten drei Teile mithilfe von regionalen Querschnittstudien ab. Zwei Regionalstudien für ökonomisch besonders ungünstig entwickelte Räume (Lommatzscher Pflege, Altmark) sollen exemplarisch verdeutlichen, welche neuen Wege in einer Region gegangen werden können, um trotz abnehmender Hilfe von außen die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren und erforderliche Infrastruktureinrichtungen zu sichern.

Schließlich wird in einem abschließenden *fünften Teil* versucht, einige allgemeine Schlussfolgerungen aus den Detailstudien zu ziehen.

Die Beiträge sind das Ergebnis der mehrjährigen Tätigkeit einer Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Demgemäß lag der Fokus der Arbeiten in räumlicher Hinsicht auf Entwicklungen in den drei mitteldeutschen Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Die Verhältnisse in anderen Teilräumen konnten nur begrenzt berücksichtigt werden; dies führt naturgemäß zu Einschränkungen bei den Möglichkeiten einer Verallgemeinerung der in den Beiträgen dieses Bandes dargelegten Erkenntnisse. Weiterhin ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Beiträge aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Ausrichtungen der beteiligten Autorinnen und Autoren sowohl hinsichtlich ihrer Methodik als auch hinsichtlich ihres Verständnisses des „Gleichwertigkeits“-Grundsatzes durch ein gewisses Maß an Heterogenität gekennzeichnet sind. Diese Heterogenität ließ sich im Rahmen der Arbeitsgruppe, für die allen Teilnehmern nur ein begrenztes Zeitbudget zur Verfügung stand, nicht vollständig reduzieren.

Als Leiter der Arbeitsgruppe möchte ich an dieser Stelle noch einmal allen Autorinnen und Autoren meinen sehr herzlichen Dank für ihre Beiträge sowie für die stets ausgesprochen konstruktive und produktive Diskussion auf den Sitzungen der Arbeitsgruppe aussprechen! Mein besonderer Dank gebührt meinem Mitarbeiter in der Forschungsabteilung für Stadtökonomik des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Mitherausgeber dieses Bandes, Herrn Dipl.-Wirtschaftsingenieur Dominik Weiß, der die Arbeitsgruppe als Geschäftsführer äußerst umsichtig und immer zuverlässig gesteuert hat. Weiterhin danke ich Herrn Dr. Hans Pohle und Frau Dr. Jana Kenzler vom Sekretariat der ARL für ihre zahlreichen fachlichen Inputs sowie für die organisatorische Absicherung der Arbeitsgruppe. Einem anonymen Gutachter möchte ich für seine detaillierte und fachkundige Durchsicht des Manuskripts sowie für seine wertvollen Verbesserungsvorschläge danken. Schließlich gilt mein Dank dem Redaktionsteam dieses Bandes – bestehend aus Dr. Hans Pohle, Dipl.-Ing. Dominik Weiß, Prof. Dr. Isolde Roch und Dr. Jana Kenzler – für seinen kritischen Blick auf die vorläufigen Endversionen der Beiträge und für zahlreiche zusätzliche Hinweise für deren Verbesserung.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier aus der ARL, Nr. 69. Hannover.
- Baretti, C. (2001): Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs – Theoretische und empirische Analyse. München. ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 6.
- Hübler, K.-H.; Scharmer, E.; Weichtmann, K.; Wirtz, S. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen. Abhandlungen der ARL, Bd. 80. Hannover.
- Lammers, K.; Niebuhr, A. (2002): Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik – Überblick und Bewertung (HWWA-Report Nr. 214). Hamburg.
- Maretske, S. (2006): Regionale Disparitäten – eine bleibende Herausforderung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 473-484.
- Martin T. W. Rosenfeld; Alecke, B.; Franz, P.; Heimpold, G.; Kilper, H.; Kunkel, K.; Untiedt, G.; Zillmer, S. (2007): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ (IWH-Sonderheft 2 / 2007). Halle.
- Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg.) (2003): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303. Hannover.

Margrit Paepke

Empirische Befunde zur Entwicklung der Lebensverhältnisse in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Raumordnungspolitische Einordnung – Instrumente und Leitbilder seit 1990
- 3 Arbeitsmarktentwicklung und Wirtschaftswachstum
- 4 Einkommensmöglichkeiten und Konsumpotenzial
- 5 Bevölkerungsentwicklung
- 6 Aussagen aus planerischer Sicht

Literatur

1 Einführung

Ein wesentliches Leitziel der Raumordnungspolitik in Deutschland ist es, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen. Die Frage, was heute unter diesem in § 1 Abs. 2 ROG formuliertem Leitziel zu verstehen ist, wird unter Fachleuten und im politischen Raum intensiv diskutiert.

Das Sozialstaatsprinzip und Artikel 72 Abs. 2 GG gelten allgemein als politische Forderung, zurückgebliebene Regionen so zu entwickeln, dass sie einen Anschluss an die Gebiete finden können, die die Spitze der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung darstellen (ARL 2006: 6 f.). Dies zeigt die wachstumsorientierte Politik in den 70er und 80er Jahren in Westdeutschland, die darauf ausgerichtet war, durch gezielte Förderprogramme zum Abbau regionaler Disparitäten beizutragen. Ein Süd-Nord-Gefälle blieb jedoch, wie der Raumordnungsbericht des Bundes von 1986 zeigt, innerhalb der damaligen Bundesrepublik bestehen. Wesentlich größere Disparitäten zeigten sich allerdings mit der Einheit Deutschlands im West-Ost-Gefälle. Anhand von ausgewählten, für die Bewertung der Lebensverhältnisse relevanten Indikatoren soll folgend der Zustand und die Entwicklung der drei mitteldeutschen Bundesländer dargestellt werden.

Auch auf die Aufgaben der Raumordnung wirkte sich die Entwicklung in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen aus. Hatten die ersten Landesentwicklungspläne, die Anfang bis Mitte der 90er Jahre entstanden, vorwiegend eine Ordnungsfunktion im Hinblick auf Investitionen und staatliche Fördermaßnahmen, so wandelte sich der Aufgabenschwerpunkt der Raumordnung unter dem Gesichtspunkt des demographischen Wandels und der zunehmenden Globalisierung in Richtung Ausgleichs- und Gestaltungsfunktion. Die Anforderungen an die Raumordnung bezüglich der Landes- und Regionalplanung sind heute, einerseits eine leistungsfähige Grundversorgung in allen Teilräumen langfristig zu sichern, andererseits aber auch Entwicklungsmöglich-

keiten zu schaffen bzw. zu unterstützen und damit zum Abbau regionaler Disparitäten beizutragen.

2 Raumordnungspolitische Einordnung – Instrumente und Leitbilder seit 1990

Im 11. Raumordnungsbericht des Bundes von 1991, der erstmals für ganz Deutschland erstellt wurde, wird die folgende politische Zielrichtung formuliert: „Die Herstellung der deutschen Einheit hat auch zu einer neuen räumlichen Ausgangslage in Deutschland geführt. Das zentrale Ziel der Raumordnungspolitik des Bundes, in allen Teilräumen des Bundesgebietes gleichwertige Lebensbedingungen zu gewährleisten, hat dadurch noch an Bedeutung zugenommen.“ (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1991: 12).

Ein räumliches Leitbild und die Strategie für Gesamtdeutschland wurden mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen 1992 erstmals aufgezeigt. Der Schwerpunkt war klar formuliert: „Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen des Bundesgebietes – insbesondere in den neuen Ländern – soll gefördert werden“. Die besondere Situation in den neuen Bundesländern und der hohe Nachholbedarf waren ausdrücklich im Orientierungsrahmen hervorgehoben worden. Schon 1992 wurde darauf hingewirkt, dass es für die Entwicklung der Regionen von besonderer Bedeutung ist, die regionalen Eigenkräfte zu stärken (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993).

Mit zunehmender Globalisierung und sich ändernden gesellschaftlichen Verhältnissen wird nunmehr verstärkt darüber diskutiert, was „gleichwertig“ in der raumordnerischen Praxis zu bedeuten habe. Die Raumordnung hatte sich in der öffentlichen Wahrnehmung schon immer damit auseinanderzusetzen, dass das Ziel „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ als Gleichheit interpretiert wird. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entsprechend dem Grundgesetz ist jedoch nicht zu verwechseln mit Gleichheit (Barlösius 2006). Ausgleich meint auch nicht zwangsläufig Angleichung. Zwischen den Regionen, aber auch innerhalb der Regionen in Deutschland gab es und wird es auch weiterhin Unterschiede landsmannschaftlicher, wirtschaftlicher und sozialer Art geben. Breite Diskussion rief in diesem Zusammenhang die Rede von Bundespräsident Köhler zum 15. Jahrestag der Deutschen Einheit hervor, in der er feststellte: „Zur Ehrlichkeit gehört, den Menschen zu sagen, dass nicht überall in Deutschland die gleichen Lebensbedingungen geschaffen werden können.“

Was ist also unter Gleichwertigkeit zu verstehen? Heißt Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht vielmehr Gleichheit der Entwicklungschancen und Möglichkeiten für die Bevölkerung in allen Teilen des Landes? Der Beirat für Raumordnung hat in seiner Stellungnahme zur Ausgestaltung des Leitprinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausgeführt, dass es weiterhin geeigneter Vorstellungen von raumbezogener sozialer Gerechtigkeit bedarf. Diese kann allerdings nicht in Verteilungsgerechtigkeit bestehen, sondern in einer Gerechtigkeit im Sinne von Verwirklichungschancen (Beirat für Raumordnung 2005). Bürgerinnen und Bürger in allen Teilräumen sollen die Möglichkeit haben, ein Leben zu führen, das sie selbst bestimmen können – dieses wird in unterschiedlich strukturierten Räumen mit unterschiedlichen Strategien umzusetzen sein.

Die durch die Ministerkonferenz für Raumordnung 2006 verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ machen deutlich, dass der ökonomische, soziale, demographische und politische Wandel es erfordert, sich mit dem Leitprinzip „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ intensiv zu befassen.

Die Leitbilder enthalten Strategien zur Entwicklung des Raumes der Bundesrepublik Deutschland, ohne die vielfältigen spezifischen Bedingungen und Erfordernisse zur Entwicklung der einzelnen Regionen außer Acht zu lassen (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006). Die Umsetzung der in den Leitbildern skizzierten Handlungsansätze, die Konkretisierung und Weiterentwicklung werden durch die Länder über die bewährten Instrumente der Landes- und Regionalplanung vorgenommen. Ohne Zweifel ist dabei die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge ein wichtiges Element, um gleichwertige Lebensverhältnisse in den Regionen zu erreichen. Zur Sicherung einer räumlichen Grundausstattung und von funktionalen Verflechtungen gehören dazu vorrangig Einrichtungen der Bildung und Betreuung, der gesundheitlichen Versorgung, der technischen Infrastruktur und der Verkehrsanbindung. Es war und ist Position der Raumordnung von Bund und Ländern, dass sowohl eine wachstums- und innovationsfördernde Politik im regionalen Maßstab als auch eine Ausgleichspolitik zur Entwicklung endogener Potenziale in strukturschwachen und peripheren Räumen notwendig ist. Beides dient der Entwicklung der Regionen und trägt dazu bei, gleichwertige Lebensverhältnisse unter schwieriger werdenden Bedingungen zu erreichen.

Unter dem Gesichtspunkt der notwendigen strategischen Überlegungen zur Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen hat sich die Landesarbeitsgemeinschaft der ARL Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen mit einer für das Gebiet der LAG realistischen Einschätzung der Situation und der Handlungsmöglichkeiten beschäftigt.

3 Arbeitsmarktentwicklung und Wirtschaftswachstum

Regionale Disparitäten werden durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt. Dabei ist für die Entwicklung der Regionen ein sehr wichtiger Bereich der Arbeitsmarkt, der u. a. die Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen bestimmt. Ausreichende Erwerbsmöglichkeiten sind ein entscheidender, vielleicht sogar der entscheidende Faktor für gleichwertige Lebensbedingungen in der Region Mitteldeutschland. Innerhalb der LAG-Region Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen sind hier deutliche Unterschiede zu erkennen. Aber den drei Ländern ist eines gemein, nämlich der tief greifende und schnelle Strukturwandel am Anfang der 90er Jahre. Ab 1989 setzte eine Deindustrialisierung ein, die einen massiven Beschäftigungsverlust zur Folge hatte. So ging die Zahl der Beschäftigten im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe in Sachsen-Anhalt bis 1994 auf 27% zurück. In der Industrie kam es in den drei Ländern zu gravierenden Veränderungen der Branchenstruktur und grundlegenden Änderungen der Betriebsgrößenstruktur. In der Landwirtschaft waren die Verluste im Bereich Beschäftigung in den drei Ländern noch einschneidender. Ende 1993 waren nur noch 3,4% der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, gegenüber 12% im Jahr 1988. Dagegen stieg im Baugewerbe (6,6% 1988 auf 12% 1993) und im Dienstleistungsbereich (1993 waren hier mehr als 50% der Beschäftigten tätig) der Anteil an den Beschäftigten insgesamt stark an (Zahlen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, Statistisches Bundesamt).

Die Arbeitslosenquote betrug 1993 etwa 20%. Auch im Jahr 2007 lag die Arbeitslosenquote mit 15,1% bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen noch weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt (9,0%) (Quelle: Bundesagentur für Arbeit).

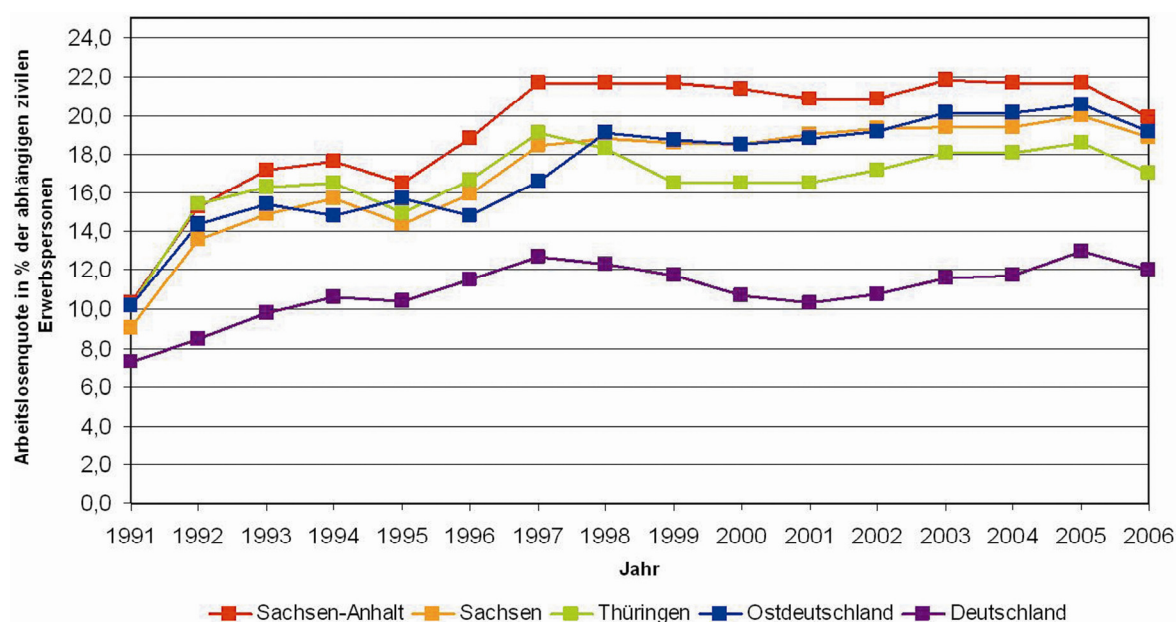
Tab. 1: Arbeitslosenquote in %

	2007	April 2008
Sachsen	14,7	13,6
Sachsen-Anhalt	16,0	14,9
Thüringen	13,2	12,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2007

Unter allen ostdeutschen Bundesländern weist Thüringen noch die geringste Arbeitslosenquote, gefolgt von Sachsen, auf. Der Abbau der Arbeitslosigkeit ist in den drei Bundesländern weiterhin die vordringliche Aufgabe. Bedingt durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, aber auch durch die unvermindert hohen Abwanderungsverluste, zeichnet sich bis April 2008 für die Länder Mitteldeutschlands ein positiver Trend ab. Jedoch liegt die Arbeitslosenquote in Sachsen-Anhalt um einen Prozentpunkt über dem Durchschnitt Ostdeutschlands. Die im Folgenden abgebildete Entwicklung seit 1991 zeigt aber auf, dass sich der Abstand der mitteldeutschen Länder zum Bundesdurchschnitt trotz der leicht rückgängigen Arbeitslosenquoten nicht wesentlich verringert hat.

Abb. 1: Arbeitslosenquote in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2007

Aber auch innerhalb der drei Bundesländer zeigen sich deutliche regionale Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten, wie die Tabelle 2 zeigt.

Tab. 2: Landkreise mit der höchsten und der niedrigsten Arbeitslosenquote in Mitteldeutschland 2006

Sachsen		Sachsen-Anhalt		Thüringen	
Niederschlesischer Oberlausitzkreis	20,3 %	LK Mansfelder Land	25,8 %	Kyffhäuserkreis	23,2 %
Weißeritzkreis	13,9 %	LK Saalkreis	11,8 %	LK Sonneberg	13,6 %

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2007

In den zwischen Sachsen-Anhalt und Thüringen angrenzenden Landkreisen Mansfelder Land und Kyffhäuserkreis zeigt sich noch heute der tief greifende Strukturwandel durch Wegbruch von Arbeitsplätzen im Berg- und Maschinenbau. Der Landkreis Niederschlesischer Oberlausitzkreis in Sachsen hat sowohl aufgrund der dezentralen Lage an der Grenze zu Polen als auch wegen Verlusten an Arbeitsplätzen im Bergbau und in der Textilindustrie eine hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Die geringste Arbeitslosenquote weisen in Sachsen und Sachsen-Anhalt die Landkreise auf, die direkt an ein Oberzentrum angrenzen, während der Landkreis Sonneberg in Thüringen durch seine unmittelbare Nähe zur Wirtschaftsregion Coburg (Bayern) die Arbeitslosenquote relativ gering halten kann.

Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verdeutlicht darüber hinaus, dass Mitteldeutschland vom bundesdeutschen Durchschnitt noch weit entfernt ist. Die Zahl der Beschäftigten nahm im Zeitraum 1994 bis 2006 in Sachsen und Thüringen um 19% ab – in Sachsen-Anhalt lag der Rückgang sogar bei 25%. Zwar nimmt die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch bundesweit ab, jedoch liegt der Rückgang in den drei LAG-Ländern von 1994 bis 2006 um das Drei- bis Vierfache höher.

Tab. 3: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

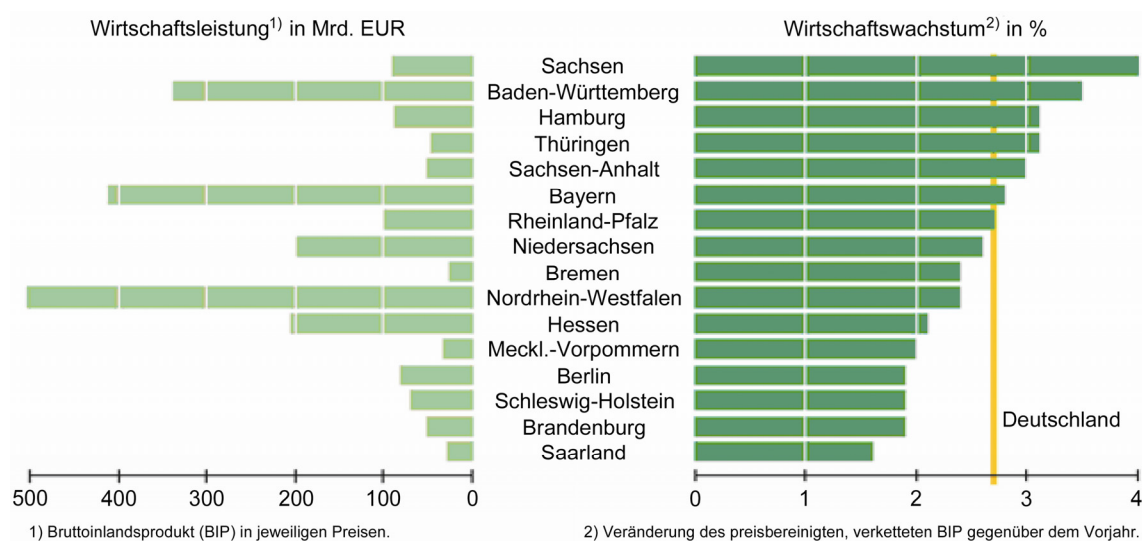
	Juni 1994 in 1.000	Juni 2006 in 1.000	Veränderung in %
Sachsen	1.661	1.343	-19,2
Sachsen-Anhalt	968	725	-25,1
Thüringen	884	713	-19,3
Deutschland	28.238	26.355	-6,7

Quelle: Statistische Landesämter

Durch den Wegbruch der großen Industriebetriebe der DDR konnte der Wegfall einer großen Zahl von Arbeitsplätzen durch die Neuentstehung kleiner und mittlerer Unternehmen bis heute nicht kompensiert werden. Darüber hinaus ist mit dem Übergang in die Marktwirtschaft eine grundlegend veränderte Betriebsgrößenstruktur entstanden, die sich dem bundesdeutschen Durchschnitt angenähert hat. Die Unternehmensdichte je 1.000 Einwohner weist jedoch in Mitteldeutschland zu den führenden Bundesländern noch einen großen Abstand auf (Unternehmen/1.000 EW in Sachsen-Anhalt 33, in Thüringen 38, in Sachsen 39 – in Bayern 48).

Aus Abb. 2 ist ersichtlich, dass die drei LAG-Länder im Jahr 2006 zwar neben Baden-Württemberg, Hamburg und Bayern ein über dem Bundesdurchschnitt liegendes Wirtschaftswachstum aufweisen (Sachsen liegt bundesweit mit einem Wirtschaftswachstum von ca. 4% an der Spitze), dieses Wachstum jedoch noch nicht ausreicht, um an die Wirtschaftskraft der großen Flächenländer anzuschließen. Betrachtet man darüber hinaus das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen für das Jahr 2006, lagen die drei LAG-Länder am Ende des Rankings in Deutschland. Hier ist der Abstand zwischen dem an der Spitze liegenden Hamburg (81 T €) und Thüringen (46 T €), Sachsen (47 T €) sowie Sachsen-Anhalt (50 T €) gravierend (Statistisches Bundesamt 2008).

Abb. 2: Wirtschaftsleistung und Wirtschaftswachstum 2006 in den Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

4 Einkommensmöglichkeiten und Konsumpotenzial

In der Einkommensentwicklung ist ebenfalls ein starkes Ost-West-Gefälle sichtbar. Die Spanne der monatlichen Durchschnittsverdienste der Beschäftigten in Deutschland liegt zwischen 3.643 € in Hamburg und 2.169 € in Thüringen. Das heißt, ein Arbeitnehmer in Thüringen verdiente 2006 durchschnittlich 60% des Bruttomonatsverdienstes eines Hamburgers. Dagegen ist der Unterschied bei den Bruttomonatsverdiensten zwischen Männern und Frauen in den drei mitteldeutschen Ländern geringer als im Durchschnitt in Deutschland. Betrug der Verdienstabstand zwischen Männern und Frauen in Deutschland ca. 20%, so lag er in den neuen Bundesländern bei ca. 12%. Das ist darauf zurück zu führen, dass der Anteil der Arbeitnehmerinnen in höher bezahlten Leistungsgruppen in Ostdeutschland doppelt so hoch ist wie in Westdeutschland.

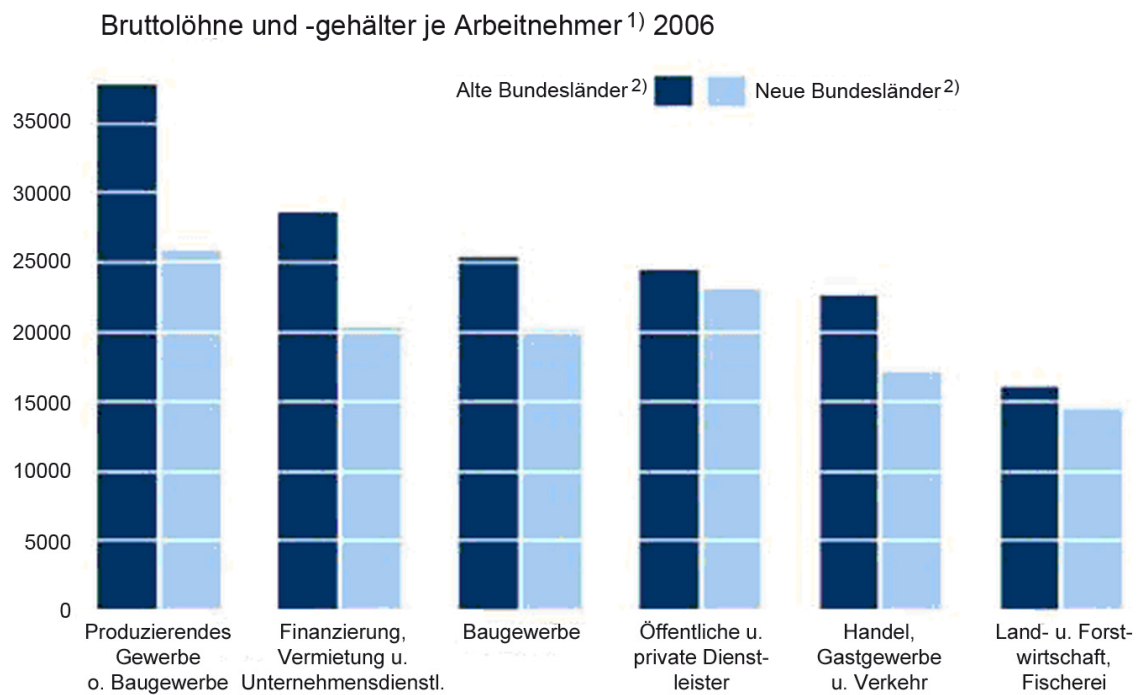
Tab. 4: Bruttomonatsverdienste der Arbeitnehmer 2006 in ausgewählten Bundesländern, in Euro

	Männer	Frauen
Hamburg	3.863	3.105
Hessen	3.489	2.948
Sachsen	2.358	2.024
Sachsen-Anhalt	2.367	2.132
Thüringen	2.275	1.934
Deutschland	3.234	2.587

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

Nach Wirtschaftsbereichen ist das Lohnniveau in Deutschland in den Bereichen öffentlicher Dienst und private Dienstleistungen sowie in der Land- und Forstwirtschaft relativ angeglichen. In allen anderen Wirtschaftsbereichen sind die Unterschiede weiterhin deutlich sichtbar, insbesondere im produzierenden Gewerbe. Teilweise ist das darauf zurückzuführen, dass in diesem Bereich von 1989 bis 1994 die größten Einbrüche in der Beschäftigung zu verzeichnen waren.

Abb. 3: Lohnniveau West/Ost nach Wirtschaftsbereichen



1) In jeweiligen Preisen

2) Ohne Berlin

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

Bei den Lohnkosten weisen die mitteldeutschen Länder Standortvorteile auf. Das Lohnkostenniveau (Arbeitnehmerentgelt je Arbeitsstunde) ist auch 2006 in den drei mitteldeutschen Ländern immer noch ein Fünftel niedriger als in den westlichen Bundesländern. Dieser Lohnkostenvorteil der Wirtschaft im Osten gegenüber dem Westen führte allerdings bisher nicht zu einem wirkungsvollen Abbau der Arbeitslosigkeit.

Aufgrund des fehlenden Arbeitsplatzangebotes sowie des geringeren Lohnniveaus haben alle drei Bundesländer hohe Arbeitspendelbewegungen über die Landesgrenze hinaus zu verzeichnen. Bis zu 18% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben ihren Arbeitsplatz außerhalb ihres Bundeslandes; mehr als 50% aller über die Landesgrenze pendelnden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiten in westlichen Bundesländern.

Tab. 5: Arbeitspendlerzahlen über die Landesgrenze 2006

	Sozialversicherungspflichtig beschäftigter Auspendler über die Landesgrenze	Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
Sachsen	122.405	9 %
Sachsen-Anhalt	127.472	18 %
Thüringen	122.838	17 %

Quelle: Statistische Landesämter

Arbeitspendelbewegungen über die Landesgrenze sind neben den fehlenden Arbeitsplätzen im eigenen Land in hohem Maße durch höhere Löhne in anderen Bundesländern bedingt. So können Arbeitnehmer in Sachsen-Anhalt und Thüringen über 10% mehr Arbeitseinkommen erzielen, während die sächsischen Arbeitspendler ca. 4% gewinnen.

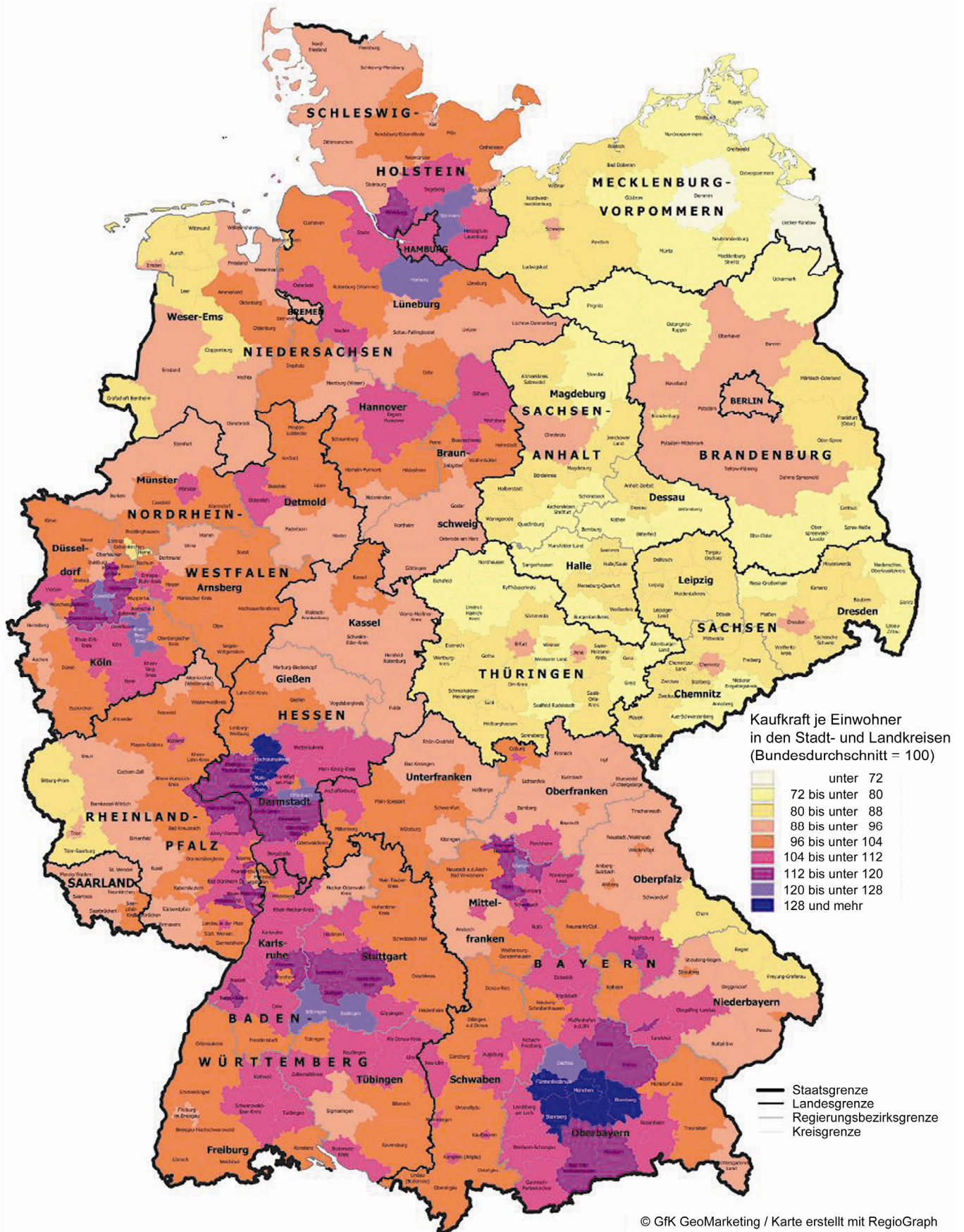
Abb. 4: Einkommenssalden der Pendlerströme



Die höheren Arbeitseinkommen der über die Landesgrenzen Pendelnden bedeuten einen Einkommenszufluss für die drei Länder und wirken sich in einer steigenden Kaufkraft der Bevölkerung aus. Es ist aufgrund der Arbeitspendlerbewegungen über die Landesgrenzen jedoch zu befürchten, dass auch in den kommenden Jahren der Bevölkerungsverlust durch Wanderung nicht wesentlich eingedämmt werden kann. Insbesondere gut ausgebildete junge Leute werden die drei mitteldeutschen Länder verlassen, was sich etwa ab 2015 als Mangel an Fachkräften auswirken könnte.

Die Kaufkraft der Bevölkerung stellt einen weiteren Aspekt zur Bewertung der Lebensverhältnisse in Mitteldeutschland dar. Hier ist festzustellen, dass keine Region der mitteldeutschen Länder den Bundesdurchschnitt (= 100) erreicht. Überwiegend liegt die Kaufkraft bei etwa 85% des Bundesdurchschnitts. Unter diese Fallgruppe entfallen im Westen Deutschlands nur wenige Landkreise. Die Spitzenreiter in Mitteldeutschland wie Dresden und Chemnitz in Sachsen, Jena und Erfurt in Thüringen sowie der ehemalige Ohrekreis in Sachsen-Anhalt erreichen etwa 90% der bundesdurchschnittlichen Kaufkraft. Demgegenüber liegt in mehr als 50% der Landkreise der westlichen Bundesländer – wie der Abb. 5 zu entnehmen ist – die Kaufkraft über dem Bundesdurchschnitt.

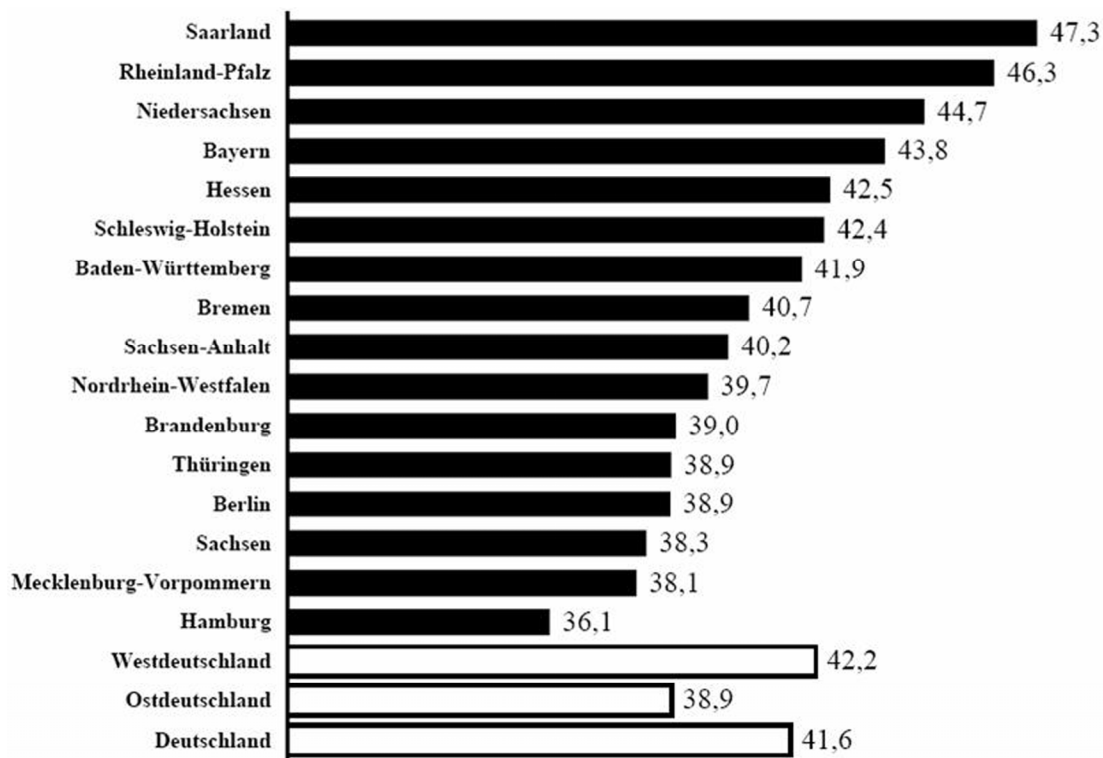
Abb. 5: Kaufkraft 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

Trotz der Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse zwischen den westlichen Bundesländern und dem LAG-Gebiet ist festzustellen, dass sich die regionalen Lebensverhältnisse in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in den letzten 15 Jahren positiv entwickelt haben. Das zeigen vor allem die Verbesserungen im Bereich von Wohnqualität und -umfeld, in der Infrastrukturausstattung und im Bereich Umweltqualität. So hat sich die Wohnfläche je Einwohner von ca. 30 m² 1990 in Mitteldeutschland bis zum Jahr 2006 dem Bundesdurchschnitt stark angenähert.

Abb. 6: Wohnfläche je Einwohner 2006 in m²



Quelle: ifs – Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen; Statistisches Bundesamt 2008

Durch umfangreiche Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen sowie Neubau konnte auch der Ausstattungsgrad der Wohnungen dem Bundesdurchschnitt stark angenähert werden.

5 Bevölkerungsentwicklung

Im Wendezeitraum Januar 1989 bis September 1990 verloren die drei Bundesländer durchschnittlich etwa 20.000 Einwohner pro Monat durch Abwanderung. Mit dem Abbau an Beschäftigung verschärfte sich der hohe Bevölkerungsrückgang in den drei Ländern weiter. Dieser war sowohl durch starke Wanderungsverluste u. a. in die Bundesländer Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen als auch zunehmend durch Einbrüche bei den Geburtenraten gekennzeichnet. Im Zeitraum 1990 bis 2006 nahm die Bevölkerung in den drei mitteldeutschen Ländern insgesamt zwischen 11 % in Sachsen und Thüringen sowie 15 % in Sachsen-Anhalt ab. Daran war die natürliche Bevölkerungsentwicklung jeweils zu mehr als 50 % beteiligt. Dieser Geburteneinbruch ist zurückzuführen auf die tief greifenden Änderungen der Wendezeit, die alle Lebensbereiche der Bevölkerung erfassten. Zunehmend verstärkte eine hohe Abwanderung junger Menschen diesen Trend. Ein Vergleich der Geburten der Jahre 1990 und 2006 zeigt die Dimension der Veränderungen.

Tab. 6: Geburten 1990 und 2006

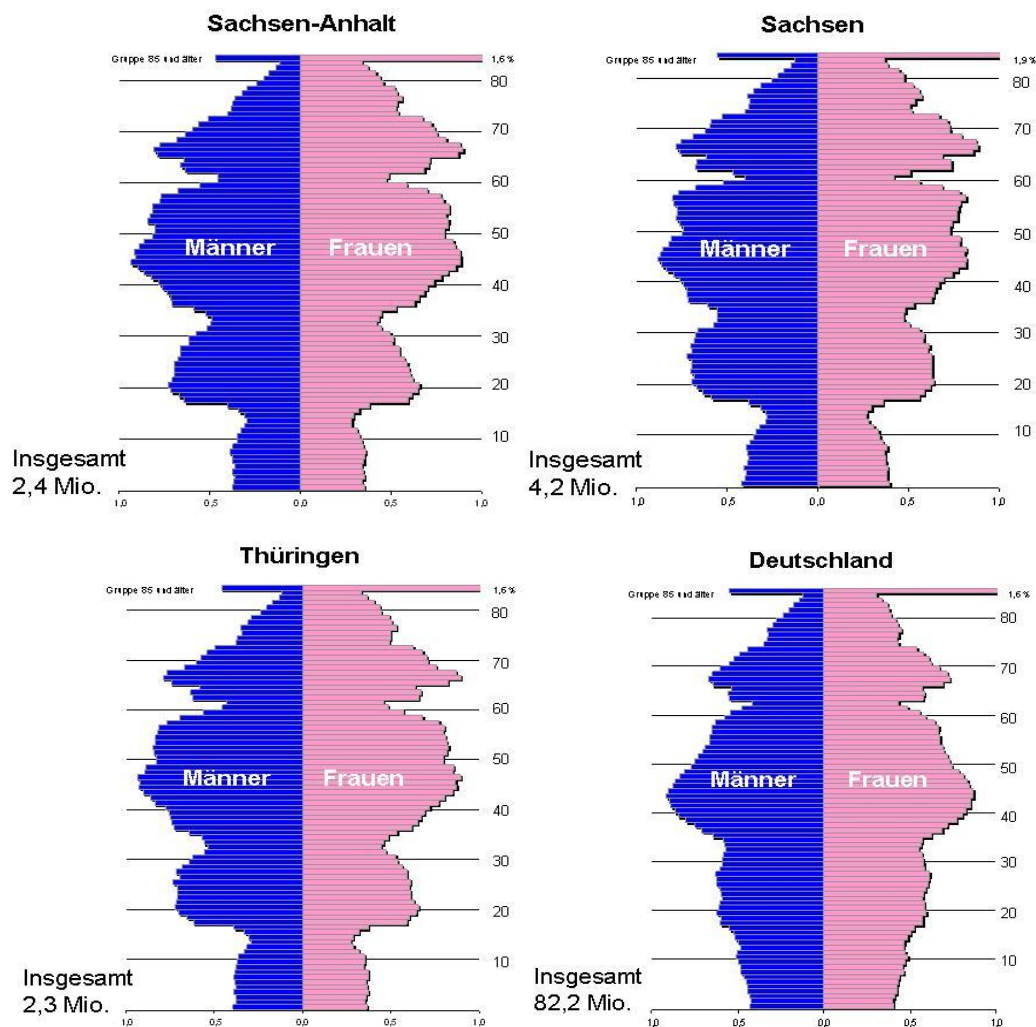
	1990	2006	Abnahme 1990 bis 2006
Sachsen	49.774	32.556	-35 %
Sachsen-Anhalt	31.837	16.927	-47 %
Thüringen	28.674	16.402	-43 %

Quelle: Statistische Landesämter

Diese Entwicklung wirkte sich gravierend auf die Altersstruktur der Bevölkerung in Mitteldeutschland aus. So verringerte sich der Anteil der 0- bis 15-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in den drei mitteldeutschen Ländern von ca. 19 % 1990 auf ca. 10 % 2005. Dagegen verringerte sich der Anteil dieser Altersgruppe in Deutschland insgesamt nur um ca. 3 % von 16 % 1990 auf 13 % 2005 (Statistische Landesämter, Statistisches Bundesamt 2008).

Wie die Gegenüberstellung der Lebensbäume in Abb. 7 zeigt, weichen die drei Bundesländer insbesondere in den unteren Altersgruppen erheblich vom Bundesdurchschnitt ab als Folge der Abwanderung junger Leute, insbesondere junger Frauen.

Abb. 7: Alterstruktur am 31.12.2007 dargestellt an Lebensbäumen (prozentuale Darstellung)



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2008

Die Auswirkungen der Abwanderung und des Geburteneinbruchs für die Alterstruktur in den drei mitteldeutschen Bundesländern werden nach 2015 einschneidend sein, insbesondere im Verhältnis des Anteils der Arbeitsfähigen zu den Rentnern. So wird nach amtlicher Vorausberechnung der Anteil der Arbeitsfähigen an der Gesamtbevölkerung in den drei mitteldeutschen Ländern von 67 % in 2005 auf 62 % im Jahr 2020 sinken, während die Zahl der Rentner von 22 % in 2005 auf 27 % in 2020 (Vorausberechnungen der Länder) ansteigen wird. Ein wesentlicher Grund für die hohen Abwanderungswerte ist die mit dem Zusammenbruch der Wirtschaft, insbesondere der Industrie, nach der Wende einhergehende weit über dem Bundesdurchschnitt liegende Arbeitslosenquote.

6 Aussagen aus planerischer Sicht

Die empirischen Befunde zeigen auf, dass die drei Bundesländer bei den hier betrachteten Indikatoren zwar Fortschritte erzielt haben, aber den Bundesdurchschnitt vielfach noch nicht erreichen konnten.

Für die weitere Entwicklung der Lebensverhältnisse ist neben der Steigerung der Wirtschaftskraft vor dem Hintergrund der in allen drei Ländern weiter rückläufigen Einwohnerentwicklung die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge ein entscheidender Faktor sowie ein Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung von Raumordnung und Landesplanung im Zusammenwirken mit den Fachplanungen. Die Sicherung des Zugangs der Bevölkerung insbesondere zu Bildung und ärztlicher Versorgung auch in ländlich strukturierten Regionen mit geringer Einwohnerdichte stellt hier eine besondere Herausforderung dar. Das Zentrale-Orte-System ist das raumordnerische Instrument, mit dem die Leistungserbringung der Daseinsvorsorge in den Ländern räumlich zu organisieren ist. Es dient

- der standörtlichen Bündelung von Struktur- und Entwicklungspotenzialen an Zentralen Orten,
- der Lenkung der räumlichen Entwicklung auf leistungsfähige Zentren und tragfähige Standortstrukturen,
- der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft in allen Teilen des Landes.

In Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird das System der Zentralen Orte seit Anfang der 90er Jahre als Planungssystem angewendet. Zu Beginn der 90er Jahre war durch das Zentrale-Orte-System insbesondere eine räumliche Lenkung des Wohnungsbaus, der Ansiedlung von Industrie und Gewerbe sowie der Errichtung großflächiger Einzelhandelsbetriebe notwendig. Durch Suburbanisierungsprozesse hatten die großen Orte, insbesondere die Oberzentren der drei Länder, in den 90er Jahren einen Verlust an Einwohnern und Wirtschaftskraft zu verzeichnen. Dieser Prozess ist weitgehend zum Stillstand gekommen; einige Oberzentren können eine Rückwanderungstendenz verzeichnen, die zur Stabilisierung und Stärkung ihrer Funktion als Kerne wirtschaftlicher Entwicklung und Schwerpunkte der Versorgung beiträgt. Dagegen ist in ökonomisch benachteiligten Räumen, wie in Sachsen die Lommatscher Pflege (siehe Beitrag Winkel/Lüdigg in diesem Band), in Sachsen-Anhalt die Altmark (siehe Beitrag Schmidt in diesem Band) und in Thüringen der Kyffhäusergebiet, die Sicherung der Daseinsvorsorge, insbesondere für den Zeitraum nach 2010, eine besondere Herausforderung und erfordert neue Ansätze der Raumordnung und der Fachplanungen (siehe Beitrag Kaps/Gather zur Schulnetzplanung Nordthüringen).

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und knapper werdender öffentlicher Mittel ist eine noch stärkere Bündelung von Infrastruktureinrichtungen auf leistungsfähige Zentrale Orte unerlässlich. Die Zentralen Orte müssen die Funktion von Stabilisierungs- und Entwicklungsknoten im Raum übernehmen. Dies ist insbesondere in den dünn besiedelten Räumen des LAG-Gebietes erforderlich, um bei notwendigem Rückbau unkoordinierte Schließungen von Infrastruktureinrichtungen zu vermeiden. Für private Versorger müssen die Zentralen Orte ein tragfähiges Standortsystem bieten, um der Bevölkerung den Zugang zu Einrichtungen der Grundversorgung in angemessener Zeit zu gewähren. Kommunale Kooperationen werden hier zunehmend an Bedeutung gewinnen. Darüber hinaus wird es erforderlich sein, in engem Zusammenwirken der Raumordnung mit der regionalen und kommunalen Ebene sowie den Fachplanungen Konzepte zur Neuorganisation von Leistungen insbesondere in den Bereichen Bildung, ärztliche Versorgung, öffentlicher Personennahverkehr sowie Ver- und Entsorgung zu entwickeln. Auch in ländlichen Regionen mit geringer Einwohnerdichte darf sich der Anpassungsprozess dabei nicht auf die Reduzierung von Angeboten beschränken, sondern es müssen neue Angebotsformen und effizientere Strukturen entwickelt werden. Auch die Entwicklung integrierter Finanzierungsinstrumente für die Umsetzung dieser Strategien muss Bestandteil weiterer Betrachtungen sein. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs führt eine rückläufige Bevölkerungszahl tendenziell zu geringeren Zuweisungen. Die Zusatzkosten, die mit einer geringen Bevölkerungsdichte verbunden sind, sollten hier zukünftig stärkere Berücksichtigung finden.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Hannover.
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006.
- Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1991): Raumordnungsbericht 1991. Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Raumordnerischer Orientierungsrahmen. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.
- Bundesagentur für Arbeit (2007): Die Arbeitslosenzahlen im Zeitverlauf. Nürnberg.
- Gather, M.; Kaps, M. (2009): Öffentliche Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen: Das Beispiel der Schulnetzplanung in Nordthüringen (in diesem Band).
- Schmidt, U. (2009): Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im ländlichen Raum – das Beispiel Altmark (in diesem Band).
- Statistisches Bundesamt (2008): Die Bundesländer: Strukturen und Entwicklungen. Wiesbaden.
- Winkel, R.; Lüdigg, R. (2009): Gleichwertigkeit von Daseinsbedingungen in ländlichen Räumen? Die Lommatzcher Pflege (in diesem Band).

Karl-Heinz Effenberger

Vergleich der Wohnungsbestandsqualitäten zwischen Ost- und Westdeutschland

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Allgemeine Aussagen zum Bestand und Wohnungsleerstand
- 3 Baulicher Zustand der Wohngebäude
- 4 Ausstattung der Wohnungen und Wohngebäude
- 5 Gebäudestrukturen
- 6 Wohnungsgrößen
- 7 Fazit

Literatur

1 Einleitung

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten sich Umfang und Struktur der Wohnungsbautätigkeit in Ost- und Westdeutschland sehr verschieden. Die heute noch vorhandenen Unterschiede hinsichtlich Baualter, Gebäudestrukturen und Wohnungsgrößen sind Ausdruck dafür. Für die Wohnungsnachfrager in Ost- und Westdeutschland ist die Qualität des Wohnungsbestandes sehr wichtig. Die Qualität des Wohnungsbestandes wird wesentlich geprägt vom baulichen Zustand der Gebäude und von der Ausstattung der Gebäude und Wohnungen. In einer Studie zur Nutzbarkeit des älteren Geschosswohnungsbestandes (Banse et al. 2001) wird deutlich, dass die Zufriedenheit der Bewohner und das Bleibepotenzial signifikant von der Qualität des Wohnungsbestandes abhängen. Bauliche Merkmale haben dabei ein höheres Gewicht gegenüber Merkmalen der Ausstattung. Für die Nutzer sind darüber hinaus weitere qualitative Merkmale wichtig. Von Interesse ist zum Beispiel, ob sie in einem Ein-, Zwei- oder Mehrfamilienhaus wohnen, ob das Gebäude klein oder groß ist und wie viel Wohnfläche ihnen zur Verfügung steht. Oft werden Umzugsentscheidungen aus diesen Gründen getroffen (Banse et al. 2005). In diesem Beitrag soll diskutiert werden, bei welchen Qualitätsmerkmalen bereits ein vergleichbar hohes Niveau zwischen Ost- und Westdeutschland erreicht wurde, wo noch Unterschiede bestehen und wie zukünftige Entwicklungen eingeschätzt werden.

2 Allgemeine Aussagen zum Bestand und Wohnungsleerstand

Im Jahr 2005 gab es in Deutschland insgesamt 39,6 Millionen Wohnungen und 17,6 Millionen Wohngebäude (Tab. 1). Auf Ostdeutschland, einschließlich Berlin, entfallen 8,9 Millionen Wohnungen, auf Westdeutschland 30,7 Millionen. Der Wohnungsleerstand lag in Ostdeutschland im Jahr 2006, nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, bei einer Quote von 12 %, in Westdeutschland bei durchschnittlich 7 %. In den ostdeutschen Mehrfamilienhäusern ist der Wohnungsleerstand besonders hoch; in diesem Marktsegment steht fast jede vierte Wohnung leer. Über 80 % aller Wohnungsleer-

stände befinden sich in diesen Wohngebäuden. Ein- und Zweifamilienhäuser stehen seltener leer, die Leerstandsquote beträgt hier nur 7%. Große Unterschiede sind auch im Baualter der Wohngebäude zu erkennen. In Westdeutschland befinden sich 64% aller Wohnungen in der Baualtersklasse von 1949 bis 1990, nur 23% wurden vor 1949 errichtet. In Ostdeutschland wurden 43% der Wohnungen zwischen 1949 und 1990 errichtet, und der Anteil älterer Wohnungen ist doppelt so hoch wie in Westdeutschland, 44% wurden vor 1949 gebaut. Der hohe Anteil älterer Gebäude ist insofern problematisch, da der Altbestand in der DDR weitestgehend vernachlässigt wurde und Anfang der 1990er Jahre ein großer Teil dieser Gebäude unbewohnbar war. Weil nur ein Teil dieser Altbauwohnungen umfassend saniert werden konnte, ist der Leerstand hier ein besonderes Problem. Im Jahr 2006 stand noch jede fünfte Wohnung in dieser Baualtersklasse leer. In der Baualtersklasse 1979 bis 1990 hat sich der Wohnungsleerstand zwischen 1998 und 2002 fast verdoppelt und ging dann bis 2006 leicht zurück (Tab. 2). Überdurchschnittlich hoch ist der Wohnungsleerstand in Sachsen-Anhalt (17%) und in Sachsen (15%). In Städten wie Görlitz und Chemnitz steht bereits jede fünfte Wohnung leer, in Halle, Leipzig und Stendal etwa jede fünfte bis sechste Wohnung. Den geringsten Wohnungsleerstand weisen Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern mit je 11% aus. Der derzeit zu beobachtende leichte Rückgang der Leerstandszahlen ist in den hohen Abrisszahlen, einem starken Rückgang der Bautätigkeit und in einer noch sehr hohen Erstnachfrage nach Wohnungen begründet. Standen die Wohnungen im Jahr 1995 noch hauptsächlich infolge eines schlechten baulichen Zustandes der Gebäude leer, so sind zunehmend auch sanierte Gebäude mit gut ausgestatteten Wohnungen vom Leerstand betroffen. Für Ostdeutschland wird, aufgrund der demographischen Entwicklungen, der Wohnungsleerstand ein langfristiges Problem bleiben (Banse, Effenberger 2006). In Westdeutschland ist die Situation etwas anders. Überdurchschnittlich hohe Wohnungsleerstände gibt es mit etwa 8% in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und im Saarland. In einzelnen strukturschwächeren Regionen dieser Länder werden bereits Spitzenwerte von 13% erreicht (Guratzsch 2004). Eine mit Ostdeutschland vergleichbare Leerstandssituation ist allerdings für Westdeutschland bis zum Jahr 2020 nicht zu erwarten. Danach muss mit einem Anstieg des Wohnungsleerstandes gerechnet werden. Entscheidend dafür, welche Wohnungen zukünftig leer stehen, ist auch deren Qualität. Neben Bauzustand und Ausstattung werden hier auch zunehmend die Größe der Gebäude und Wohnungen sowie deren Zuschnitt eine Rolle spielen.

Tab. 1: Übersicht wichtiger Daten zum Wohnungsbestand

	Deutschland insgesamt	Ostdeutschland mit Berlin	Westdeutschland ohne Berlin
Anzahl Wohngebäude (2005)	17,6 Mio.	3,1 Mio.	14,5 Mio.
Anzahl Wohnungen (2005)	39,6 Mio.	8,9 Mio.	30,7 Mio.
Wohnungen in Wohngebäuden	38,8 Mio.	8,7 Mio.	30,1 Mio.
Anteil in EFH/ZFH	46,7 %	33,5 %	50,5 %
Anteil in MFH	53,3 %	66,5 %	49,5 %
Wohnungen mit Baualter (2006)			
bis 1948	27,9 %	44,2 %	23,2 %
1949 bis 1990	59,5 %	43,4 %	64,3 %
1991 bis 2002	12,6 %	12,4 %	12,5 %
Bewohnte Wohnungen in MFH (2006)	19,2 Mio	5,0 Mio.	14,2 Mio.
davon Anteil in			
großen Gebäuden (größer 12 Whg./Geb.)	18,9 %	24,2 %	16,1 %
mittleren Gebäuden (7–12 Whg./Geb.)	39,0 %	49,2 %	35,4 %
kleinen Gebäuden (3–6 Whg./Geb.)	42,1 %	26,6 %	48,5 %
Guter baulicher Zustand (SOEP 2005)	66,8 %	68,1 %	66,5 %
Gute Ausstattung der Wohnungen (SOEP 2005)	94,7 %	93,3 %	95,0 %
Wohnfläche je Wohnung (2005)	85,8 m²	72,5 m²	89,6 m²
Wohnungsleerstand (2006)	8,0 %	12,3 %	6,7 %

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006 und 2008, SOEP 2006, eigene Berechnungen

Tab. 2: Entwicklung des Wohnungsleerstandes von 1998 bis 2006
in Ost- und Westdeutschland in Prozent

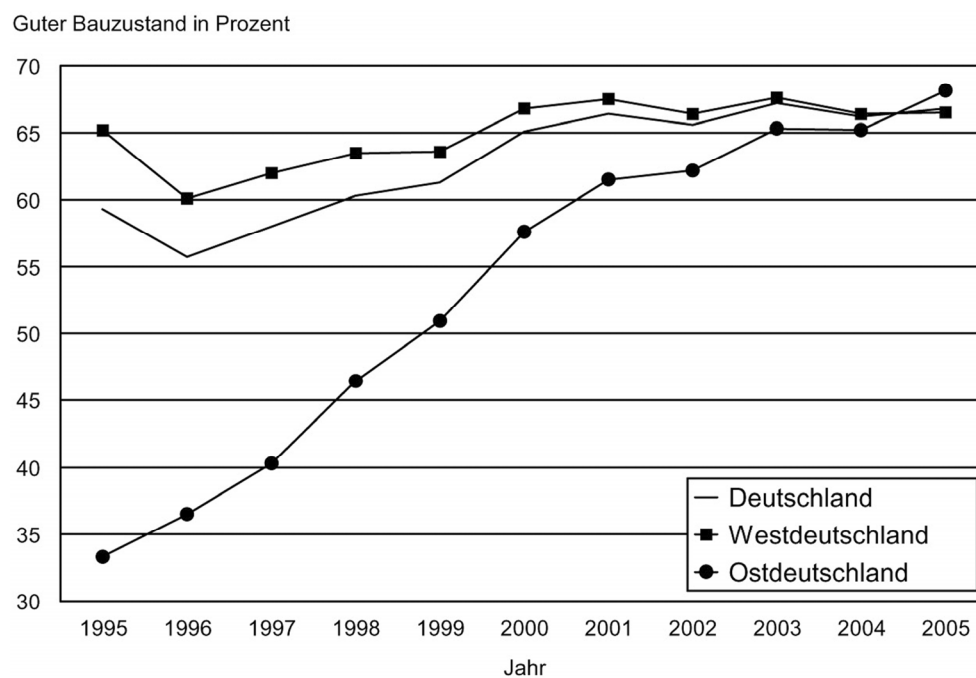
Wohnungsleerstand in Prozent	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	1998	2002	2006	1998	2002	2006
insgesamt	12,4	13,7	12,3	6,1	6,4	6,7
EFH/ZFH	7,8	6,7	7,0	5,1	5,6	5,8
MFH	16,3	18,6	14,9	6,9	7,6	7,6
bis 1918	32,0	26,4	19,5	10,5	10,4	10,9
1919–1948	23,4	23,4	17,9	8,0	9,3	10,6
1949–1978	8,4	13,5	12,2	6,0	7,3	7,0
1979–1990	9,4	18,2	15,4	5,9	6,1	6,4
nach 1990	15,2	11,8	9,6	8,2	6,2	6,1

Quelle: Sonderauswertung Statistisches Bundesamt 1999, 2004 und 2008, eigene Berechnungen

3 Baulicher Zustand der Wohngebäude

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 wies der bauliche Zustand der Wohngebäude zwischen Ost- und Westdeutschland noch sehr große Unterschiede auf. Ursache dafür waren die verschiedenen gesellschaftlichen Entwicklungen in beiden Teilen Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg. Im 3. Bauschadensbericht, herausgegeben vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BfRBS 1996), wird festgestellt, dass mehr als 70% des Instandsetzungsbedarfs Deutschlands auf die neuen Bundesländer entfallen, obwohl deren Anteil am Gesamtbestand nur bei etwa 20% liegt. Im Durchschnitt betrug der Instandsetzungsbedarf für eine westdeutsche Wohnung ca. 1.700 DM, in Ostdeutschland lag der Bedarf fast 10-fach so hoch (16.700 DM). Die großen Unterschiede im baulichen Zustand der Gebäude konnten in den letzten 10 Jahren weitestgehend abgebaut werden. Hohe Investitionen ab Mitte der 1990er Jahre führten in Ostdeutschland zu einem mit Westdeutschland in etwa vergleichbaren Sanierungsstand (SOEP 1995–2006). Von 1995 bis 2001 stieg der Anteil der Haushalte, die ihrem Gebäude einen guten Bauzustand bescheinigen, von 33% auf 62% an (Abb. 1).

Abb. 1: Entwicklung des Anteils bewohnter Wohnungen in gutem Bauzustand von 1995 bis 2005 in Prozent



Quelle: SOEP 1995–2006, eigene Berechnungen

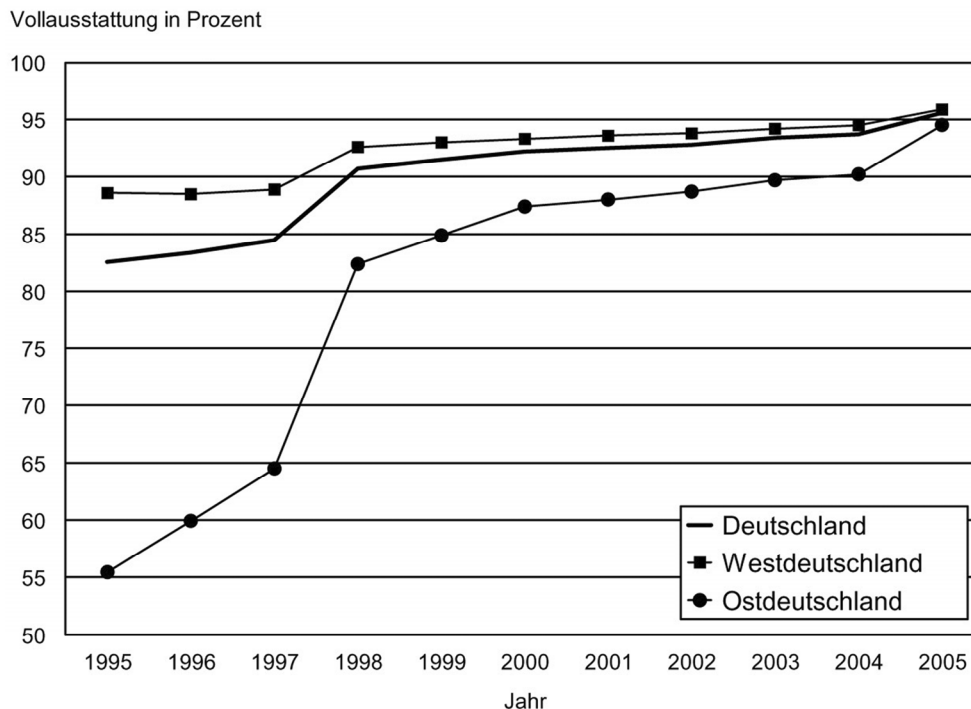
Ursache dafür waren fast ausschließlich durchgeführte Sanierungen an den Gebäuden. Nach 2001 fielen die Zuwächse geringer aus. Zudem dürfte, von 2002 an, ein Teil der Zuwächse beim guten Bauzustand¹ nicht nur auf weitere Sanierungen zurückzuführen sein, sondern auch auf hohe Abrisszahlen von noch nicht oder nur teilweise renovierten Gebäuden. Unterschiede gibt es allerdings noch bei den einzelnen Baualtersklassen. Bei den älteren Beständen, die bis 1948 und zwischen 1949 und 1971 errichtet wurden, schätzen ostdeutsche Bewohner den Bauzustand ihres Gebäudes um 7 bis 8 Prozentpunkte besser ein als die westdeutschen Bewohner. Bei den Beständen, die zwischen 1972 und 1990 errichtet wurden, sieht die Situation etwas anders aus. Von den ostdeutschen Bewohnern geben nur 70% aller Befragten an, dass der Bauzustand ihres Gebäudes in Ordnung ist, in Westdeutschland 79%. Zukünftig wird sich in Ostdeutschland, mit zunehmendem Abriss unsanierter bzw. nur teilsanierter Gebäude, ein positiveres Verhältnis einstellen. Damit ist in den nächsten Jahren auch in dieser Baualtersklasse mit einer besseren Bewertung zu rechnen. Darüber hinaus bestehen Unterschiede in der Bewertung durch Mieter und selbstnutzende Eigentümer (BMVBS, BBR 2007). Noch Mitte der 1990er Jahre schätzten die selbstnutzenden Eigentümer in Ostdeutschland ihre Gebäudezustände positiver ein als die Mieter. Inzwischen ist die Bewertung der Mieter vergleichsweise günstiger. In Westdeutschland haben sich in den letzten Jahren die Gebäudezustände bei den kommunalen Wohnungsbeständen etwas verschlechtert. Investitionsbedarf deutet sich daher eher bei den kommunalen Wohnungsbeständen in Westdeutschland und bei den selbstnutzenden Eigentümern in Ostdeutschland an.

4 Ausstattung der Wohnungen und Wohngebäude

Die Ausstattung einer Wohnung mit Innen-WC, Warmwasserversorgung, Bad oder Dusche und einem modernen Heizungssystem (Vollausstattung) gehört mittlerweile auch in Ostdeutschland zum Standard. Im Jahr 1995 verfügte in Ostdeutschland nur etwa die Hälfte aller Wohnungen über eine Vollausstattung, in Westdeutschland war es bereits jede neunte Wohnung. Eine hohe Anzahl von Modernisierungen im Zeitraum von 1995 bis 1998 führte zu einer weiteren wesentlichen Verbesserung des Ausstattungsniveaus, insbesondere in Ostdeutschland. Bis zum Jahr 2005 erhöhte sich der Ausstattungsgrad der Wohnungen in Ostdeutschland auf das Niveau von Westdeutschland (Abb. 2).

¹ Das SOEP spiegelt eine subjektive Einschätzung der Haushalte wider und erfasst nur bewohnte Gebäude. Im Haushaltsfragebogen des SOEP wird u. a. nach dem Zustand des Hauses, in dem man wohnt, gefragt. Der Fragebogen lässt dabei vier Antworten zu: „In gutem Zustand“, „Teilweise renovierungsbedürftig“, „Ganz renovierungsbedürftig“, „Abbruchreif“. Allerdings ist in Ostdeutschland, aufgrund des hohen Leerstandes, in den älteren Gebäuden von einer höheren Zahl unbewohnter und z. T. ruinöser Gebäude als in Westdeutschland auszugehen.

Abb. 2: Entwicklung des Anteils bewohnter Wohnungen mit Volllausstattung von 1995 bis 2005 in Prozent



Quelle: SOEP 2006, eigene Berechnungen

Der geringste Anteil gut ausgestatteter Wohnungen befand sich im Jahr 2005 in den älteren Gebäuden der Baualtersklasse bis 1918 (Ostdeutschland 85 %; Westdeutschland 90 %). Die Unterschiede in den anderen Baualtersklassen sind hingegen nur gering. Bezieht man neben der Vollausstattung weitere Qualitätsmerkmale, wie das Vorhandensein eines Balkons oder einer Terrasse, in die Betrachtungen mit ein, dann ergeben sich allerdings größere Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland haben nur 65 % aller Wohnungen mit Vollausstattung einen Balkon oder eine Terrasse, in Westdeutschland 82 %. Verschieden sind auch die Beheizungsart und die zur Heizung verwendete Energieart. Während in Westdeutschland über vier Fünftel der bewohnten Wohnungen mit einer Block- oder Zentralheizung ausgestattet sind, so trifft das in Ostdeutschland nur etwa auf knapp zwei Drittel aller Wohnungen zu. In Ostdeutschland ist der Anteil von Fernheizungen mit fast einem Drittel sehr hoch; hier werden überwiegend die Plattenbauten mit Fernwärme versorgt. Bei der verwendeten Energieart für die Heizung spielt in Westdeutschland hingegen das Heizöl mit einem Anteil von 32 % (Ostdeutschland 17 %) eine größere Rolle. Hauptenergieträger ist allerdings in West- und in Ostdeutschland das Gas, mit dem jeweils fast die Hälfte aller Wohnungen beheizt wird. Vergleichbar ist inzwischen auch die Versorgung der Wohnungen mit Warmwasser. Sie gehört im gesamten Bundesgebiet weitestgehend zum Standart.

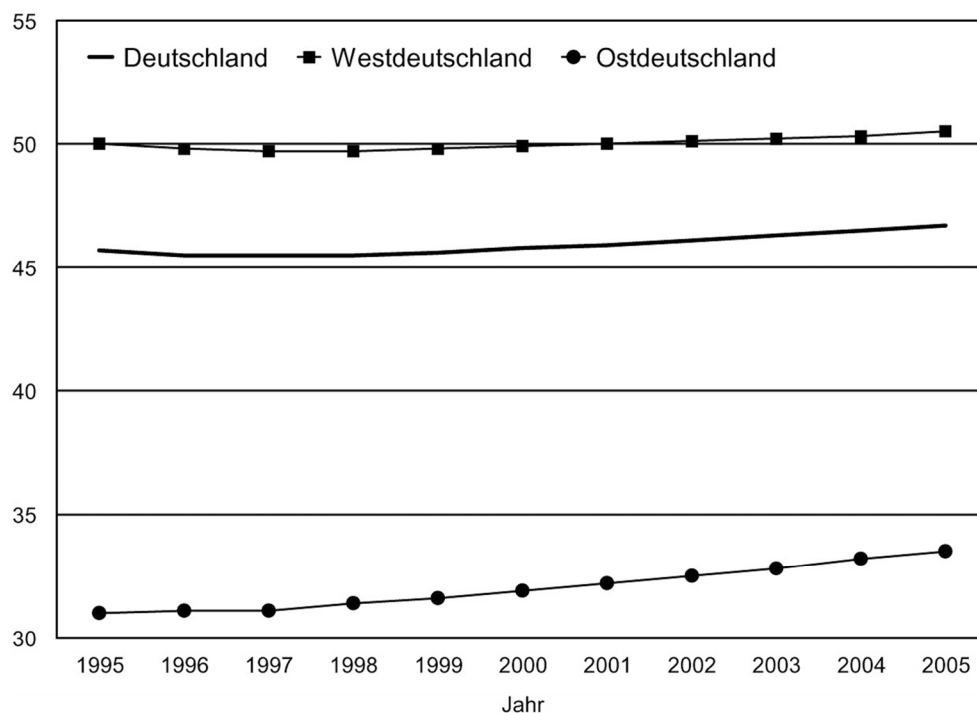
Als Zwischenresümee kann man feststellen, dass sowohl der bauliche Zustand als auch die Ausstattung bewohnter Gebäude und Wohnungen zwischen Ost- und Westdeutschland durchaus vergleichbar sind. Aufgrund der hohen Bestandsinvestitionen in den letzten 10 Jahren haben sich die Gebäudezustände in Ostdeutschland merklich verbessert. Damit ist seitens der Qualität der Wohnungsbestände ein wesentlicher Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geleistet worden.

5 Gebäudestrukturen

Die Gebäudestruktur zwischen Ost- und Westdeutschland ist sehr verschieden. Das betrifft den Anteil an Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern sowie auch die Gebäudegröße im Mehrfamilienhausbestand (Tab. 1). In Ostdeutschland überwiegen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, etwa zwei Drittel entfallen auf diesen Bestand. Der Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern ist entsprechend geringer. In Westdeutschland hingegen befindet sich die Hälfte aller Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. Bei den Mehrfamilienhäusern überwiegen in Westdeutschland die kleinen Gebäude mit drei bis sechs Wohnungen, in Ostdeutschland die mittleren Gebäude mit sieben bis zwölf Wohnungen. Im Zeitraum von 1995 bis zum Jahr 2005 nahm die Anzahl an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern in Ostdeutschland um fast 17% zu. Die Zahl der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern erhöhte sich hingegen nur um 4%. Ursache dafür war eine hohe Anzahl von etwa 450 Tausend neu gebauter Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. Die Zahl neu errichteter Wohnungen in Mehrfamilienhäusern war mit fast 400 Tausend Wohnungen ebenfalls sehr hoch, demgegenüber standen aber rund 200 Tausend Totalabgänge. Der Anteil an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern stieg im gleichen Zeitraum nur um drei Prozentpunkte auf 34% (Abb. 3).

Abb. 3: Entwicklung des Anteils an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern von 1995 bis 2005 in Prozent

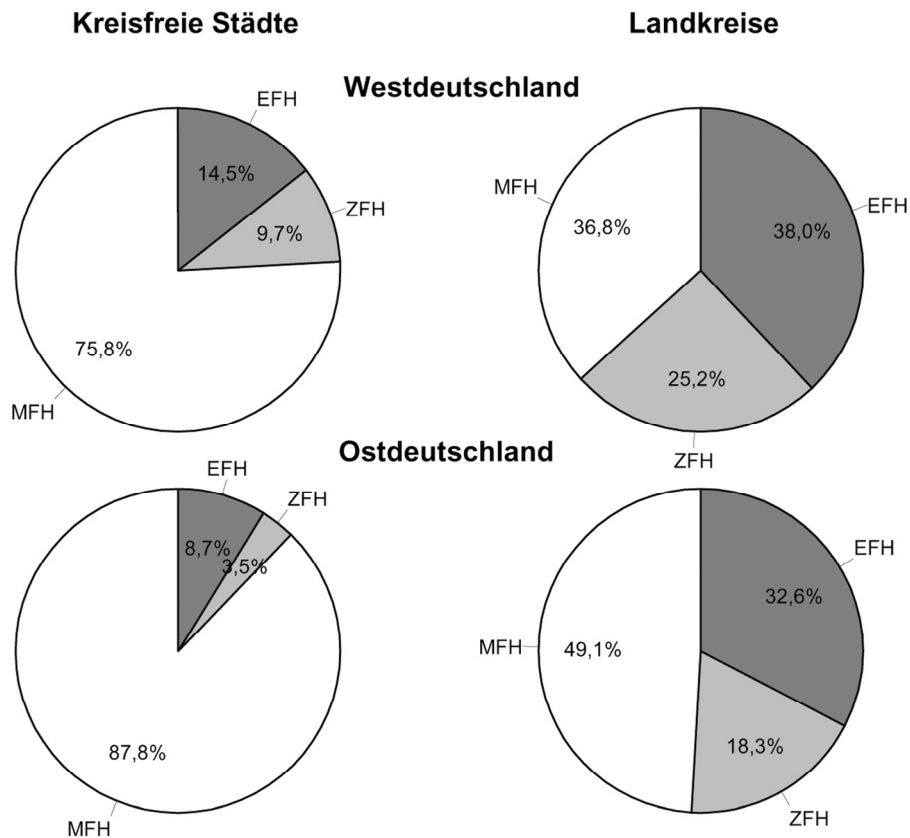
Anteil Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, eigene Berechnungen

In Westdeutschland war die Bautätigkeit zwischen 1995 und 2005 fast ausgeglichen. Dem Neubau von 1,7 Millionen Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern standen 1,4 Millionen bei den Mehrfamilienhäusern gegenüber. Der Anteil an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern erhöhte sich nur geringfügig. Eine Betrachtung der Gebäudestruktur nach kreisfreien Städten und Landkreisen (Abb. 4) zeigt ähnliche Unterschiede in der Gebäudestruktur.

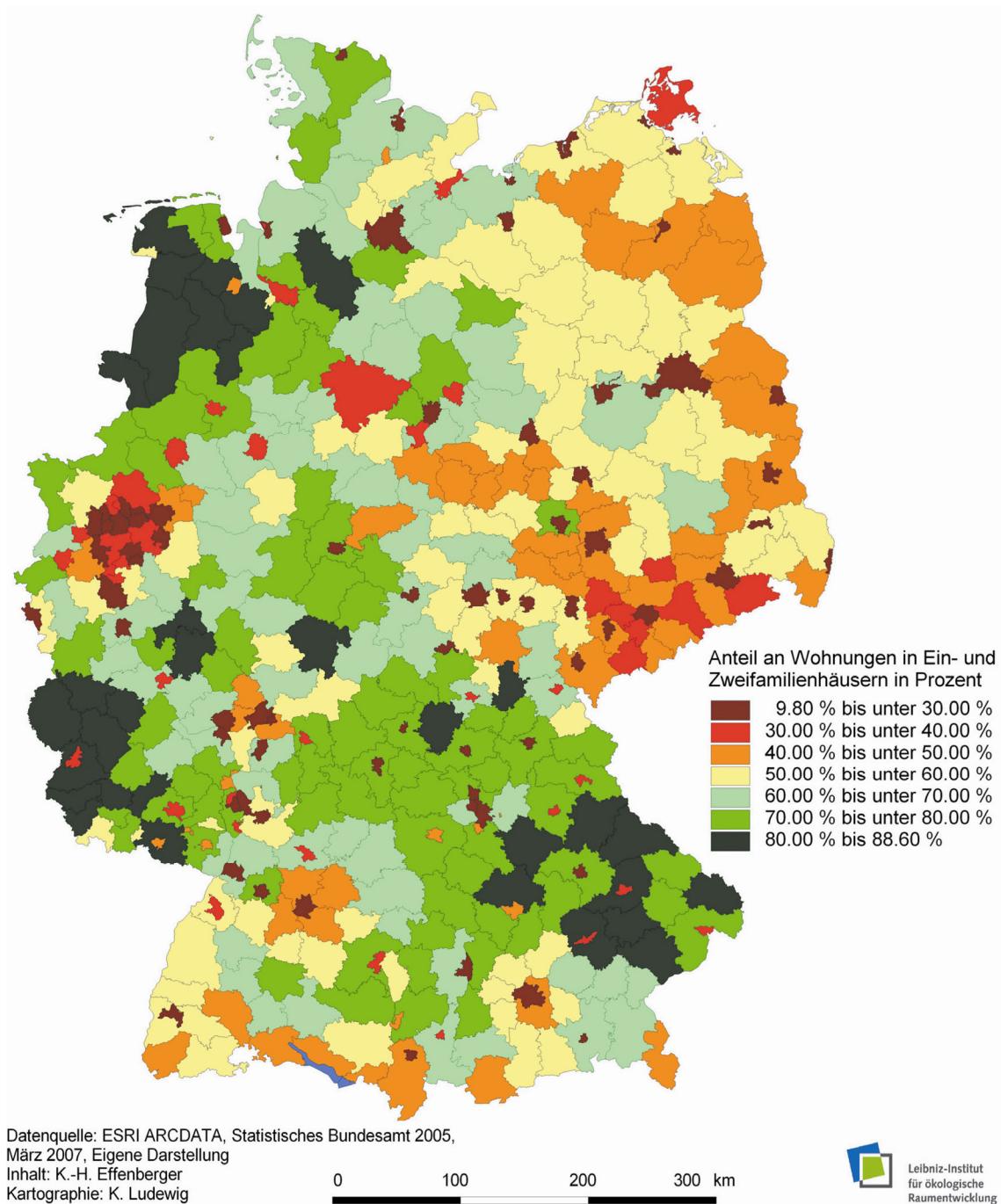
Abb. 4: Anteil an Wohnungen in Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern in kreisfreien Städten und Landkreisen im Jahr 2005



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, eigene Berechnungen

Eine westdeutsche kreisfreie Stadt hat im Mittel 24% und damit doppelt so viel Wohnungen im Ein- und Zweifamilienhausbestand wie eine vergleichbare ostdeutsche Stadt. Zwischen den kreisfreien Städten gibt es jedoch große Unterschiede. In Ostdeutschland hat Leipzig mit 10% den geringsten Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern und Suhl den höchsten mit 29%. Die westdeutsche Stadt mit dem geringsten Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern ist München (13%), Anteile über 50% werden für die kreisfreien Städte Neustadt, Saarbrücken, Emden, Delmenhorst und Zweibrücken ausgewiesen. Selbst die größeren Städte wie Hannover, Bremen, Bielefeld und Münster haben einen höheren Anteil im Ein- und Zweifamilienhausbestand als Suhl, die ostdeutsche Stadt mit dem höchsten Anteil. Bei den Landkreisen ist der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland ähnlich hoch wie bei den kreisfreien Städten. Im Durchschnitt befinden sich 63% aller Wohnungen in Westdeutschland in Ein- und Zweifamilienhäusern, in Ostdeutschland dagegen nur 51%. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Kreisen sind allerdings in Ost- und Westdeutschland vergleichsweise hoch. In Ostdeutschland weist den niedrigsten Wert der Landkreis Aue-Schwarzenberg mit 34% auf, den höchsten Hildburghausen mit 73%. In Westdeutschland geht die Spanne von 34% (Ennepe-Ruhr-Kreis) bis 89% (Landkreis Straubing-Bogen). In Ostdeutschland hat nur etwas über die Hälfte aller Landkreise über 50% an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, in Westdeutschland sind es über 90% aller Landkreise (Abb. 5).

Abb. 5: Anteil an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern in den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2005



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, eigene Berechnungen

In einer Studie des Leibniz-Institutes für ökologische Raumentwicklung wird festgestellt, dass sich die Gebäudestruktur, als Verhältnis vom Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und in Mehrfamilienhäusern, in Deutschland zukünftig nur über einen längeren Zeitraum verändern wird (Banse, Effenberger 2006). Entscheidend für die zukünftige Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern ist das demographische Potenzial für die Eigentumsbildung. Hauptgruppe der potenziellen Eigentumsbildner sind die 30- bis 45-Jährigen. Bezogen auf das Jahr 2001 wird sich diese Gruppe in Ostdeutschland bis zum Jahr 2020 um ein Viertel verringern. In Westdeutschland wird

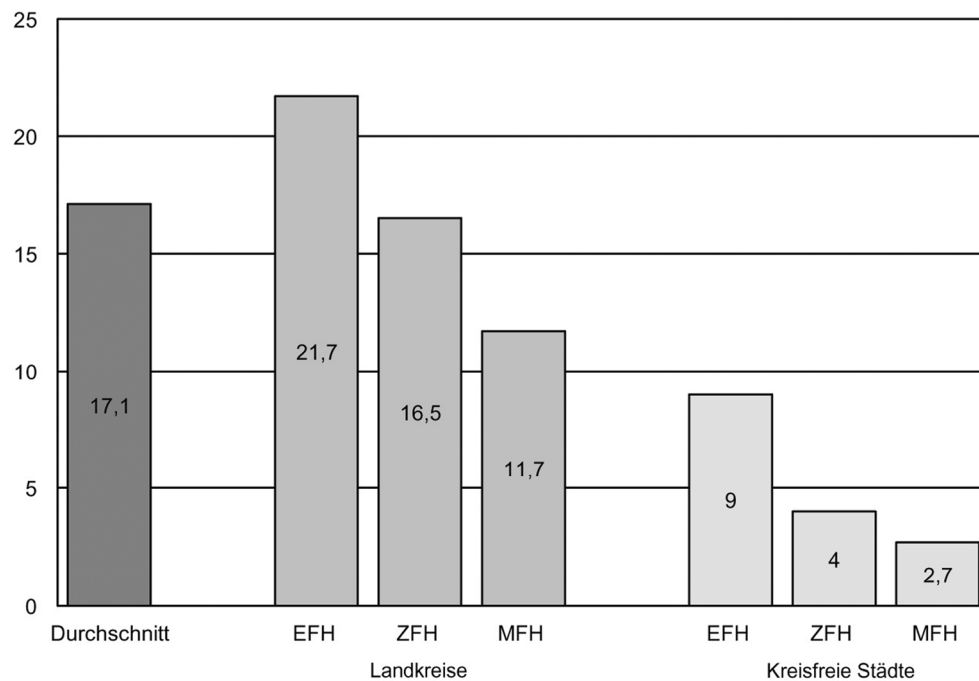
die Größe der Gruppe nicht ganz so schnell zurückgehen und im Jahr 2020 noch 80 % der ursprünglichen Stärke betragen. Diese Entwicklung wird zu einem weiteren Rückgang der Neubautätigkeit führen. Verstärkt wird diese Tendenz durch ein höheres Angebot an Wohnungen im Bestand, indem durch die starke Zunahme der älteren Bevölkerung mehr Ein- und Zweifamilienhäuser altersbedingt auf dem Markt angeboten werden. Die Gruppe der 75-Jährigen und Älteren wird sich in Deutschland allein bis zum Jahr 2020 um 50 % erhöhen. Aufgrund dieser demographischen Entwicklungen ist insgesamt mit einer Verlangsamung der Eigentumsbildung zu rechnen. Das hat zur Folge, dass sich auch die Gebäudestrukturen kaum verändern. Etwas schneller werden die Veränderungen allerdings in Ostdeutschland vorankommen. Im Wesentlichen wird hier für den steigenden Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern der hohe Abgang im Mehrfamilienhausbestand verantwortlich sein, die Neubautätigkeit wirkt sich hingegen nur gering aus. Das Basisszenario der Studie zeigt, dass frühestens ab dem Jahr 2040 in Ostdeutschland die Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern überwiegen. Erst ab diesem Zeitpunkt wären die derzeitigen westdeutschen Verhältnisse erreicht. Da sich auch die Gebäudestruktur in Westdeutschland verändert, ist mit einer vollständigen Angleichung erst nach dem Jahr 2050 zu rechnen.

6 Wohnungsgrößen

Die gesamte Wohnfläche in Deutschland betrug im Jahr 2005 fast 3,4 Mrd. m². Auf das frühere Bundesgebiet entfielen 2,8 Mrd. m² Wohnfläche und auf Ostdeutschland mit Berlin 0,6 Mrd. m². Im Durchschnitt war eine ostdeutsche Wohnung 72,6 m² groß und damit um 17,1 m² kleiner als eine westdeutsche Wohnung (89,7 m²). Ein Grund dafür ist der unterschiedliche Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern. Darüber hinaus gibt es auch große Unterschiede zwischen gleichen Gebäudestrukturen. Eine westdeutsche Wohnung in einem Ein- oder Zweifamilienhaus ist um 16 % größer als eine vergleichbare ostdeutsche Wohnung. Bei einer Wohnung im Mehrfamilienhaus beträgt der Größenunterschied hingegen nur 10 %. Besonders groß sind die Unterschiede zwischen den Landkreisen. Eine westdeutsche Wohnung in einem Einfamilienhaus, die sich in einem Landkreis befindet, ist um 21,7 m² größer als eine vergleichbare ostdeutsche Wohnung. In den kreisfreien Städten beträgt der Flächenunterschied nur 9,0 m². Beim Mehrfamilienhaus beträgt der Größenunterschied 11,7 m² in den Landkreisen und nur 2,7 m² in den kreisfreien Städten (Abb. 6). Eine im vorigen Abschnitt beschriebene Veränderung der Gebäudestrukturen wird zwar langfristig bewirken, dass die Flächenunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland etwas geringer werden, eine Angleichung der Wohnungsgrößen ist allerdings nicht zu erwarten. Hauptursache dafür ist der noch vorhandene Altbestand. Während sich neu gebaute Wohnungen in ihrer Größe nur noch gering unterscheiden, sind im Altbestand nachträgliche Flächenerweiterungen eher selten. Theoretisch müssten in Ostdeutschland über die Hälfte aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern zusammengelegt werden, um eine mit Westdeutschland vergleichbare durchschnittliche Wohnungsgröße zu erreichen. Das erscheint vor dem Hintergrund immer kleiner werdender Haushaltsgößen, steigender Mietpreise und Betriebskosten kaum realistisch.

Abb. 6: Wohnflächendifferenz Westdeutschland zu Ostdeutschland bei Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern in kreisfreien Städten und Landkreisen im Jahr 2005

Wohnflächendifferenz Westdeutschland zu Ostdeutschland in m² je Wohnung



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, eigene Berechnungen

Neben den betrachteten Gebäudestrukturen spielt für die Wohnflächennachfrage auch die Haushaltsgröße eine entscheidende Rolle. Im Vergleich zwischen West- und Ostdeutschland ergeben sich hier ebenfalls erhebliche Unterschiede (Tab. 3). Mit der Anzahl der Personen im Haushalt steigt entsprechend auch die Wohnfläche an. Ein Haushalt mit vier Personen lebt in Westdeutschland im Durchschnitt auf 124 m² und damit gegenüber einem Einpersonenhaushalt auf 54 m² mehr Wohnfläche, in Ostdeutschland beträgt der Mehrverbrauch nur 49 m². Zu beachten ist dabei, dass in Westdeutschland der Wohnflächenverbrauch eines Einpersonenhaushaltes bereits vergleichsweise hoch ist. Noch höher sind die Wohnflächendifferenzen zwischen den Zweipersonenhaushalten. Einem Zweipersonenhaushalt in Westdeutschland steht fast ein Viertel mehr Fläche zur Verfügung als einem ostdeutschen Zweipersonenhaushalt.

Tab. 3: Wohnflächengröße in Abhängigkeit zur Haushaltsgröße

Haushaltsgröße	Fläche je Wohneinheit in m ²		Wohnflächendifferenz in m ²
	Ostdeutschland	Westdeutschland	
1 Person	59,0	70,6	11,6
2 Personen	79,8	98,7	18,9
3 Personen	95,2	110,4	15,2
4 Personen	107,5	124,2	16,7
5 Personen	116,9	135,9	19,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008, eigene Berechnungen

7 Fazit

Ziel des Beitrages war es, die Unterschiede im Wohnungsbestand zwischen Ost- und Westdeutschland zu thematisieren. Gleichzeitig sollte eingeschätzt werden, inwieweit man schon von gleichwertigen Lebensverhältnissen sprechen kann. Untersucht wurden die Wohnungseerstandssituation, der Bauzustand und die Ausstattung der Gebäude und Wohnungen, das Verhältnis an Ein- und Zweifamilienhäusern sowie die Wohnungsgrößen. Die Beurteilung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Bezug auf den Wohnungsbestand ist sehr komplex und schwierig. Ein in Ostdeutschland geringerer Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern ist zum Beispiel nicht nachteilig, solange die Nachfrage nach diesen Gebäuden entsprechend geringer ist als in Westdeutschland. Die Nachfrage ist wiederum abhängig von den Haushaltsstrukturen, den demographischen Potenzialen und den Einkommen der Familien. Auch kleinere Wohnflächen müssen nicht negativ gesehen werden, zumindest solange ein entsprechendes Angebot auch an größeren Wohnungen vorhanden ist. Ein ausreichendes Angebot großer Wohnungen dürfte in Ostdeutschland aufgrund des hohen Wohnungseerstandes in diesem Marktsegment gegeben sein. Eine kleinere Wohnung kann zudem eine geringere Mietbelastung für den Mieter bedeuten und so unterschiedliche Einkommen zumindest zum Teil ausgleichen. Diese Wohnungen sind deshalb auch zur Versorgung einkommensschwacher Haushalte wichtig. Eine höhere Bedeutung für gleichwertige Lebensverhältnisse haben Mindeststandards wie der bauliche Zustand der Gebäude und die Ausstattung der Gebäude und Wohnungen. Anfang der 1990er Jahre gab es zwischen Ost- und Westdeutschland noch sehr große Unterschiede. Inzwischen haben hohe Investitionen in Instandsetzung und Modernisierung der ostdeutschen Wohngebäude zu vergleichbaren Wohnungsbestandsqualitäten geführt. Zukünftig könnte sich in Ostdeutschland mit weiterem Abriss von unsanierten bzw. teilsanierten Wohnungsbeständen ein positiveres Verhältnis im baulichen Zustand als in Westdeutschland einstellen. Ein Nachholbedarf bei Bestandsinvestitionen ist inzwischen eher bei den kommunalen Wohnungsbeständen in Westdeutschland entstanden. In Ostdeutschland besteht noch ein Defizit bei den selbstnutzenden Eigentümern. Ein besonderes Problem in Ostdeutschland ist der hohe Wohnungseerstand. Bei weiter sinkenden Bevölkerungszahlen wird trotz fortschreitender Haushaltsverkleinerung die Anzahl der Haushalte abnehmen. Damit ist zukünftig von einer geringeren Wohnungsnachfrage auszugehen. Das betrifft insbesondere die Gruppe der Ersthaushaltsgründer und die Eigentümbildner. Um den Wohnungseerstand nicht weiter anwachsen zu lassen, sollte der Stadtumbau in Ostdeutschland dauerhaft fortgeführt werden.

Literatur

- Banse, J. et al. (2001): Nutzbarkeit des älteren Geschosswohnungsbestandes. IÖR-Schriften/Band 36, Dresden.
- Banse, J.; Effenberger, K.-H.; Möbius, M.; Chang, J. (2005): Wohnpräferenzen und Potenziale in Stadtgebieten. Dresden = IÖR Texte 150.
- Banse, J.; Effenberger, K.-H. (2006): Deutschland 2050 – Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsbestand. Dresden = IÖR Texte 152.
- BfRBS (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1996): Dritter Bericht über Schäden an Gebäuden. Bonn-Bad Godesberg.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2007): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter Berücksichtigung privater Vermieter. Bonn = Forschungen Heft 129.
- Guratzsch, D. (2004): Immer mehr Städte stehen vor dem Kollaps. In: Die Welt, vom 24.03.2004.

■ Vergleich der Wohnungsbestandsqualitäten zwischen Ost- und Westdeutschland

SOEP (1995–2006): Sozioökonomisches Panel vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.

Statistisches Bundesamt (1999, 2004): Sonderauswertungen zur MZ-Zusatzerhebung.

Statistisches Bundesamt (2004): Bautätigkeit und Wohnungen, Mikrozensus-Zusatzerhebung 2002, Fachserie 5, Heft 1.

Statistisches Bundesamt (2006): Bautätigkeit und Wohnungen, Bestand an Wohnungen, Fachserie 5, Reihe 3.

Statistisches Bundesamt (2008): Fachserie 5 Heft 1 MZ-Zusatzerhebung 2006.

Isolde Roch, Juliane Banse, Karl-Heinz Effenberger

Die Lebensbedingungen Wohnen und Freiraumqualität – Vergleichende Untersuchungen von Stadtgebieten in Bonn und Dresden

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Ergebnisse aus den Fallstudien Bonn und Dresden
 - 2.1 Wohnungsbestandsqualitäten in den Stadtgebieten
 - 2.2 Freiraumqualitäten
 - 2.3 Zufriedenheit und Wünsche zum Wohnen und Wohnumfeld
 - 2.4 Freiraumnutzung und Entwicklungswünsche der Bevölkerung
- 3 Empfehlungen für die Entwicklung wertgleicher Bedingungen

Literatur

1 Einleitung

Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland stehen zunehmend die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur, der Wohnungsleerstand, die Zunahme von Brachflächen und damit verbunden Stadtumbaustrategien im Mittelpunkt der städtebaulichen und wohnungspolitischen Diskussion. Demographische Veränderungen führen zu veränderten Nachfragestrukturen und Nutzerpräferenzen. Darüber hinaus kommt es in schrumpfenden Städten bei Überangeboten auf den lokalen Wohnungsmärkten zu umfangreichen Nutzungs- und Funktionsverlusten innerstädtischer Flächen. So wurden in Ostdeutschland seit dem Jahr 2000 über 200 000 Wohnungen abgerissen. Das kann einerseits den Verlust von Lebensqualität und gesellschaftlichen Werten bedeuten. Andererseits können auch Möglichkeiten und Chancen entstehen, die Wohnqualität und die Umweltqualität in den Städten zu verbessern. Zum Beispiel könnte das Wohnumfeld durch Nachnutzung der Brachflächen den sich verändernden Nachfragestrukturen qualitativ angepasst und die städtische Freiraumstruktur neu überdacht werden. Durch zusätzliche Nutzungsangebote von Brachflächen¹ im wohnungsnahen Bereich könnte insbesondere die Freiraumqualität profitieren durch bedarfsgerecht gestaltete Angebote.

Unter den Bedingungen von Schrumpfung und Stagnation werden sich Strategien der Stadtentwicklung noch stärker an den Bedürfnissen der Bewohner orientieren müssen. Eine qualitative Aufwertung der Stadtgebiete im Wettbewerb um die Bewohner stellt die Kommunen vor neue Herausforderungen und setzt Analysen zur Bestandssituation und zu Nachfrageentwicklungen voraus (Hutter 2005: 38). Bezüglich der Nachfrageentwicklungen ist von besonderem Interesse, welche Bedeutung das Vorhandensein

¹ Der gegenwärtige Bestand an Brachflächen liegt in Dresden bei etwa 1.500 ha. Das entspricht der Größe des Zentrumsbereiches bzw. 14 % aller Bauflächen in Dresden (vgl. Wurff 2008).

einzelner Wohnungs- und Wohnlagemerkmale für die Bewohner hat. Es kann davon ausgegangen werden, dass es Merkmale der Wohnung, des Wohnumfeldes und der Freiräume gibt, die für die Bewohner sehr wichtig sind. Ihr Vorhandensein und ihre Qualität kann die Entscheidung für die Wohnung und den Wohnstandort positiv beeinflussen. Angemessene, nachfragegerechte Wohnungs- und Gebäudecharakteristika sind eine Grundvoraussetzung für Wohnzufriedenheit und selbst gewählte Lebensqualität. Bisherige Untersuchungen haben gezeigt, dass in Deutschland für Ost und West im siedlungsstrukturellen Vergleich sich „außerordentlich übereinstimmende Muster hinsichtlich der Lebensbedingungen, die man an seinem Wohnort für wichtig hält“ herausgebildet haben (Böltken, Meyer 2002: 1). Für Untersuchungen in ost- und westdeutschen Städten stellt sich insofern die interessante Frage, welche Prioritäten die Wohnbevölkerung und definierte Gruppen bezüglich der Wohnung, des Wohnumfeldes und der Freiraumnutzung und -gestaltung setzen. Des Weiteren sind Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Interesse und die Gründe, die dafür anzuführen sind. Freiräume gelten längst wie die Wohnbedingungen als Qualitätsmerkmale für Städte in der Wahrnehmung (vgl. Roch, I. 2006). Darüber hinaus erlangen Freiräume zunehmend an Bedeutung für die Kommunikation von Bevölkerungsgruppen (vgl. Roch, C. 2005).

Die Bewertung der Freiräume und der Wohnsituation der Bevölkerung wird durch die jeweilige Lebensphase, in der sich der Haushalt befindet, beeinflusst. Je nach Lebenszyklusphase korrespondierend zur Haushaltsform sind Unterschiede in der Wohnungsverversorgung (Metzmacher, Waltersbacher 1997), in den Umzugsplänen (Osenberg 1997: 774) und in den Nutzungsanforderungen an Wohnung und Wohnumgebung (Gierisch et al. 1993: 8; Roch 2002) nachzuweisen. Unterschiede sind festzustellen in der Wohnungsverversorgung zwischen Ost- und Westdeutschland. In den vergangenen Jahren haben sich diese Unterschiede bei den jüngeren Altersgruppen durch Umzüge und Eigentumsbildung in Ostdeutschland abgeschwächt. Die Nachfrage nach Wohnraum hat sich deutlich angenähert. Dagegen sind deutliche Unterschiede in den Wohnbedingungen nach wie vor bei den älteren Bevölkerungsgruppen über 60 Jahre zu beobachten. Diese beziehen sich in erster Linie auf Indikatoren wie Wohneigentumsquote, Wohnungsgröße und Mietbelastung.

Diesen Besonderheiten und Gemeinsamkeiten von Bevölkerungsgruppen und zwischen Ost und West wurde durch Forschungen in den Fallbeispielen Bonn und Dresden nachgegangen. Dazu wurde jeweils eine Befragung in Dresden und in Bonn als strukturell ähnlichen Städten durchgeführt. Die größte strukturelle Ähnlichkeit wurde unter 116 kreisfreien Städten anhand nachfolgender Merkmale geprüft und festgestellt (Thinh 2008: 167):

- Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Stadtfläche [%]
- Anteil der Freiraumfläche an der Stadtfläche [%]
- Erholungsfläche (31.12.1996) [m² je Einwohner]
- Freiraumausstattung [m² Freiraumfläche je Einwohner]
- Öko-Wert der Stadt
- Versiegelungsgrad [%]
- Bevölkerungsdichte [Einwohner je km² Stadtfläche]
- Siedlungsdichte [Einwohner je ha Siedlungs- u. Verkehrsfläche]
- Arbeitslosenquote IV. Quartal 1996 [%]
- Bodenpreis in Form von Kaufwerten für baureifes Land [€/m²]

- Bruttowertschöpfung [€ je m² Siedlungs- u. Verkehrsfläche]
- Bruttowertschöpfung [€ je m² Stadtfläche]

Diese Kenngrößen charakterisieren das ökologische und das ökonomische Leistungsvermögen einer Stadt (Thinh 2008: 168). Sowohl Dresden als auch Bonn sind ehemalige Residenzstädte und Städte am Fluss. Dresden ist eine ostdeutsche Stadt mit langjährig sinkenden Bevölkerungszahlen. Sie verlor durch Geburtendefizit und Wanderungsverluste zwischen 1990 und 1998 jährlich im Mittel 1 % ihrer Einwohner. Seit 1999 stagniert bzw. wächst die Bevölkerung. Ende 2005 hatte die Stadt Dresden 487.199 Einwohner. Bis 2020 wird eine leichte Zunahme der Bevölkerung mit Hauptwohnsitz um 3,6 % prognostiziert (Stadt Dresden 2006). Mit Bonn wurde im Vergleich dazu eine westdeutsche Stadt gewählt, deren Bevölkerungszahl in den 1990er Jahren nur leicht gesunken ist bzw. stagnierte und die seit 2000 wieder an Einwohnern gewonnen hat. Mit einer Bevölkerungszahl von 314.020 erreichte die Stadt Ende 2005 wieder das Niveau der frühen 1990er Jahre (Stadt Bonn 2006). Bis 2020 wird eine Zunahme der Bevölkerung um rund 6,8 % prognostiziert (Statistisches Landesamt NRW 2007).

Für die Untersuchungen war ein gesamtstädtischer Ansatz nicht ausreichend. Die Ermittlung der angestrebten Erkenntnisse für den zielgerichteten Umbau der Wohnbedingungen und Freiräume bedurfte kleinräumiger Erhebungen und Bewertungen neben der Ermittlung von Verhaltensweisen und Bedarfen der ansässigen Bevölkerung. So wurde den Untersuchungen eine teilräumliche Gliederung in Stadtgebietstypen zugrunde gelegt. Gemeinsam mit den Stadtplanungsämtern wurden jeweils sechs bzw. sieben Stadtgebiete als Repräsentanten für differenzierte Gebietstypen in Großstädten ausgewählt (Tab. 1).

Die ausgewählten Gebiete, die in ähnlicher Art und Weise in beiden Städten unter differenzierten Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung vorkommen, werden als Repräsentanten teilstädtischer Gebietstypen betrachtet. Kriterien für die Auswahl der Untersuchungsgebiete waren die Vergleichbarkeit der Funktionen, die bauliche Gestaltung und Freiraumausstattung in Korrespondenz mit dem Baualter der Wohngebäude sowie eine vergleichbare Größe der Einwohnerzahl. In den ausgewählten Gebieten erfolgte eine Situationsanalyse durch Begehung und Erhebung ausgewählter Merkmale des Freiraumes und des Wohnungsbestandes. Die in den Gebieten durchgeführten Bewohnerbefragungen ergaben in Dresden 674 und in Bonn 504 auswertbare Fragebögen. Anteilig wurden damit in Dresden 9,1 % und in Bonn 6,8 % der bewohnten Wohnungen in den Untersuchungsgebieten erfasst. Folgende Bevölkerungsgruppen wurden unterschieden:

- Junge Haushalte mit offener Familienplanung
- Junge Wohngemeinschaften
- Erwerbshaushalte
- Rentnerhaushalte
- Familienhaushalte in der Expansions- oder Konsolidierungsphase und in der abgeschlossenen Familienphase
- Alleinerziehende

Tab. 1: Übersicht der Untersuchungsgebiete mit Kurzbeschreibung

Gebietstyp	Gebietsname	Kurzbeschreibung
Zentrum	Dresden-Innere Altstadt	Kerngebiet; gemischte Baualtersstruktur; Wohnen, Gewerbe, Kultur und Einzelhandel
	Bonn-Stadtzentrum	
Gründerzeit	Dresden-Pieschen	Innerstädtisch; Bebauung aus den Jahren 1870 bis 1918; geschlossene und offene Blockrandbebauung; durch Neubau geschlossene Baulücken
	Bonn-Südstadt	
1950/60er Jahre	Dresden-Seevorstadt	Innerstädtisch; Bebauung der 1950er und 1960er Jahre; überwiegend drei- bis sechsgeschossige Zeilenbebauung
	Bonn-Reutersiedlung	
Großsiedlung	Dresden-Prohlis	Randstädtisch; Baualtersgruppe 1970 bis 1989; überwiegend sechsgeschossig; industrielle Bauweise
	Bonn-Tannenbusch	
1980er Jahre	Dresden-Räcknitzhöhe	
Villenbebauung	Dresden-Blasewitz	Randstädtisch; Baualtersgruppe 1890 bis 1930; Nachverdichtung durch Neubau; überwiegend zweigeschossige Einzelhausbebauung (Villen)
	Bonn-Bad Godesberg	
Eigenheimsiedlung	Dresden-Dölzschen	Randstädtisch; gemischte Baualtersstruktur; ein- bis zweigeschossige Reihen- und Doppelhausbebauung sowie freistehende Einfamilienhäuser, teilweise auch kleinere Mehrfamilienhäuser
	Bonn-Ippendorf	

Quelle: Banse et al. 2005

Zielstellung des vorliegenden Beitrages ist es, für die ausgewählten Stadtgebiete und Bevölkerungsgruppen im Ost-West-Vergleich die relevanten Lebensqualitäten Wohnen und Freiraumnutzung zu erörtern sowie dabei Potenziale für die Stadtentwicklung für Bonn und Dresden darzustellen. Daraus abgeleitet werden Gemeinsamkeiten und Besonderheiten dieser Lebensqualitäten und Ansätze für gleichwertige Entwicklung. Dieser Zielsetzung liegt folgende Gliederung des Beitrages zugrunde: Eingangs werden die Lebensqualitäten Freiraum- und Wohnungsbestand sowie Wohnumfeld vorgestellt und auf die o. g. Stadtgebietstypen bezogen. Ergänzt wird diese Darstellung in Kapitel 2 durch Befragungsergebnisse zur Nutzung und Zufriedenheit mit den Wohnbedingungen und Freiräumen. Die Verknüpfung der Ergebnisse mit aktuellen Fragen der Stadtentwicklung erfolgt in Kapitel 3. Dabei stehen die Qualitäten des Wohnungsbestandes, des Wohnumfeldes, der Freiräume, die kleinräumigen Bewohnerstrukturen sowie die Wohn- und Freiraumpräferenzen ausgewählter Nutzergruppen im Mittelpunkt. Empfehlungen zur Entwicklung wertgleicher Bedingungen runden den Beitrag ab.

2 Ergebnisse aus den Fallstudien Bonn und Dresden

2.1 Wohnungsbestandsqualitäten in den Stadtgebieten

Im Rahmen des Stadtumbaus sind Kenntnisse zu den Potenzialen des Wohnungsbestandes lokaler Wohnungsmärkte notwendig. Diese Potenziale werden u. a. in der Qualität der Wohngebäude und Wohnungen gesehen. Die Begehung und die Befragung des IÖR im Jahr 2003 und 2004 in den Städten Dresden und Bonn lieferten Informationen für eine Charakteristik der Wohnungsbestandssituation und eine Bewertung des Wohnungsbestandes aus der Sicht der Bewohner in einem Zentrumsgebiet, Gründerzeitgebiet, Gebiet der 1950/60er Jahre, Gebiet in einer Großsiedlung der 1970/80er Jahre, einem Villengebiet und einer Eigenheimsiedlung als Repräsentanten teilstädtischer Räume (vgl. auch Tab. 1). Im Wesentlichen stützen diese Ergebnisse die Unterschiede der Wohnungsbestandsqualitäten zwischen Ost- und Westdeutschland. Deutlich werden allerdings auch Gemeinsamkeiten zwischen den Stadtgebieten.

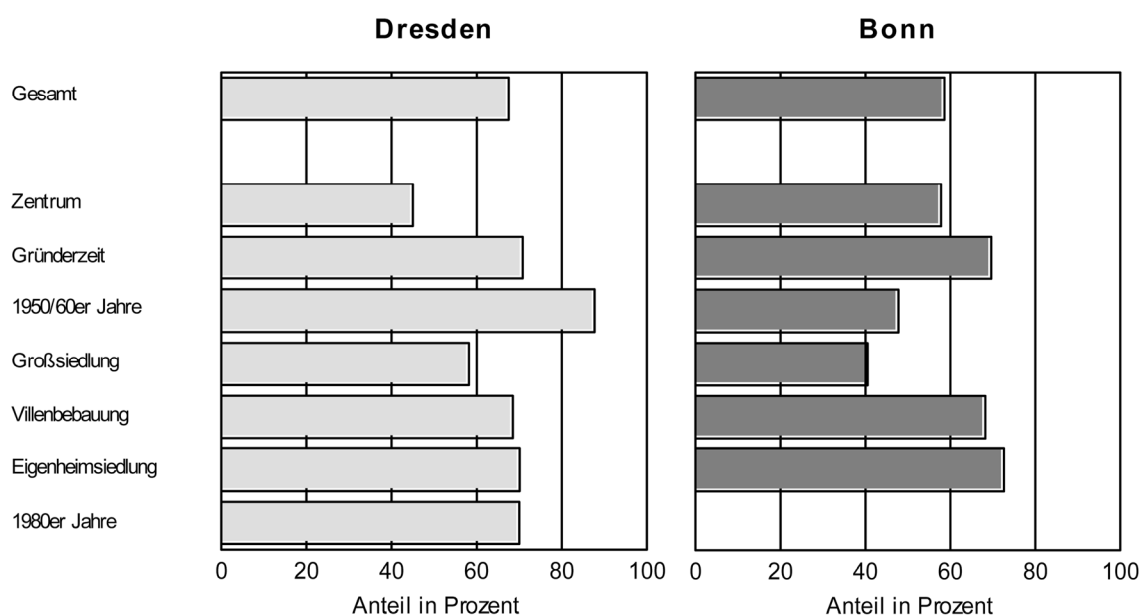
Die Charakteristik des Wohnungsbestandes in den Stadtgebieten bezieht sich in erster Linie auf die Art und das Alter der Bebauung, den Bauzustand der Wohngebäude, die Ausstattung der Wohnungen und die Wohnungsgrößen. In den beiden *Zentren* ist in exponierter Lage eine Mischung von Wohnen mit einem hohen Angebot an kulturellen Einrichtungen, Handelseinrichtungen und Gaststättengewerbe vorhanden. Vorherrschend ist eine geschlossene Blockbebauung. Das Zentrum von Dresden wurde 1945 fast vollständig zerstört und in den 1950er Jahren neu errichtet. Das Bonner Zentrum ist deutlich differenzierter in der Baualtersstruktur. Es gibt mehrheitlich (80%) alte, vor 1918 entstandene Gebäude, wenige aus den Baujahren 1919 bis 1945 sowie nach dem Krieg neu geschaffene Plätze und moderne Gebäude. Stadtbildprägend sind die Großbauten verschiedener Epochen. Die *Gebiete der Gründerzeit* sind sich ähnlich in der Anordnung der Gebäude (meist geschlossene Blockrandbebauungen, zum Teil auch offenen Strukturen), der Geschosshöhe (3 bis 4 Geschosse) und im Baualter der Gebäude. Im Bonner Gebiet erscheint die Architektur der Gebäude insgesamt etwas anspruchsvoller. Im Dresdner Gebiet fallen gewerbliche Nutzungen auf sowie anderweitige Baumaßnahmen in den Höfen. Die *Gebiete der 1950/60er Jahre* sind durch den für diese Epoche typischen Baustil und die flächenmäßig relativ kleinen Wohnungen charakterisiert, während in den beiden *Großsiedlungen* wie auch im Gebietstyp der 1980er Jahre typische Plattenbauten überwiegen. Die Großsiedlungen entstanden hauptsächlich in den 1960er und 1970er Jahren mit hoher Geschoszahl und vergleichsweise geringer Bebauungsdichte. Die Qualität der *Villenviertel* ist bestimmt von den großzügigen Gebäuden und der gestalterischen Qualität der Straßenräume. Beide Gebiete sind in der Art ihrer Bebauung, dem Baualter, der Geschossigkeit und der Dichte weitestgehend vergleichbar. Vorzufinden sind sehr unterschiedliche, aber architektonisch sehr wertvolle Baustile. Neben älteren Gebäuden sind auch kompakte Villen jüngeren Baualters anzutreffen. In den *Eigenheimsiedlungen* überwiegt die Bebauung mit Ein- und Zweifamilienhäusern, als Einzel-, Doppel- und Reihenhäuser errichtet, sowie vereinzelt kleinen Mehrfamilienhäusern. Die Gebäude in Dresden wurden überwiegend in den 1920/30er Jahren errichtet und sind im Grundstückszuschnitt großzügiger als die Bonner Eigenheimsiedlung, die erst nach dem 2. Weltkrieg entstand.

Baulicher Zustand der Wohngebäude

Der Zustand der Wohngebäude wurde durch eine augenscheinliche Bestandsaufnahme und durch die subjektive Einschätzung der Befragten ermittelt. Die Bewertung des Zustandes der Wohngebäude durch die Befragten ist, bezogen auf den Durchschnitt aller Gebiete, zwischen Dresden und Bonn durchaus vergleichbar. Fast zwei Drittel der Be-

fragten schätzen den Zustand des Gebäudes, in dem sie wohnen, als in Ordnung ein,² knapp ein Drittel bezeichnet ihn als teilweise in Ordnung und nur etwa fünf Prozent benennen den Zustand ihres Gebäudes als schlecht. Auffällig ist, dass zwischen den einzelnen Stadtgebieten der jeweiligen Stadt noch größere Unterschiede vorhanden sind (Abb. 1). Im Zentrum und der Großsiedlung von Dresden wird der Bauzustand vergleichsweise schlechter als im Durchschnitt eingeschätzt. Nur 45% der Befragten im Zentrum und 58% in der Großsiedlung schätzen ihn als gut in Ordnung ein. Das Wohngebiet der 1950/60er Jahre wurde Ende der 1990er Jahre komplett saniert, von den Bewohnern werden fast 90% der Gebäude als in Ordnung bezeichnet. Im Dresdner Gründerzeitgebiet haben die Sanierungen seit Mitte der 1990er Jahre zu einer deutlichen Verbesserung der Qualität des Wohnungsbestandes geführt, sodass über 70% der Befragten den Zustand des von ihnen bewohnten Gebäudes als in Ordnung bezeichnen. Ebenso vergleichbar positiv beurteilt werden die Villenbebauung und die Eigenheimsiedlungen. Eine unterdurchschnittliche Bewertung in Bonn ist bei den Gebieten der 1950/60er Jahre und der Großsiedlung festzustellen. Über die Hälfte aller Bewohner bezeichnet den Bauzustand der Gebäude als nur teilweise in Ordnung bzw. als schlecht. Am besten werden die Eigenheimsiedlung, die Villenbebauung und das Gebiet der Gründerzeit eingeschätzt. Über zwei Drittel der Bewohner bezeichnen ihr Wohngebäude als gut in Ordnung.

Abb. 1: Bauzustand der Wohngebäude „in Ordnung“ in den Untersuchungsgebieten



Quelle: Eigene Darstellung, Befragung 2003/04

Bei der Gesamteinschätzung der Qualität des Bauzustandes in den Gebieten ist allerdings zu beachten, dass in der Befragung nur der Zustand bewohnter Gebäude und Wohnungen erfasst wurde. Die Begehung hat gezeigt, dass bei einem zwischen Dresden und Bonn vergleichbar guten Zustand der bewohnten Gebäude der Wohnungsleerstand in einigen Dresdner Gebieten hoch ist. Eine Ausnahme bilden die Eigenheimsiedlung und das Gebiet aus den 1950/60er Jahren. Im Zentrum und im Gründerzeitgebiet steht

² Die Bewohner wurden nach dem Zustand ihres Gebäudes gefragt. Es standen folgende Antwortmöglichkeiten zur Auswahl: „Gebäude ist in Ordnung“, „Gebäude ist teilweise in Ordnung“, „Gebäude ist in schlechtem Zustand“ und „Gebäude wird gegenwärtig saniert“.

jede 4. Wohnung leer, in der Großsiedlung und der Villenbebauung jede 5. bzw. 6. Wohnung. Häufig verteilt sich der Wohnungsleerstand über alle Gebäude. Allerdings stehen in den älteren, unsanierten Beständen, insbesondere im Gründerzeitgebiet, noch einzelne Gebäude komplett leer. Diese sind häufig unbewohnbar und befinden sich in der Regel in schlechtem Zustand, was in Bonn nicht zu beobachten war. In den Bonner Gebieten spielt der Wohnungsleerstand keine Rolle.

Ausstattung der Wohnungen und Wohngebäude

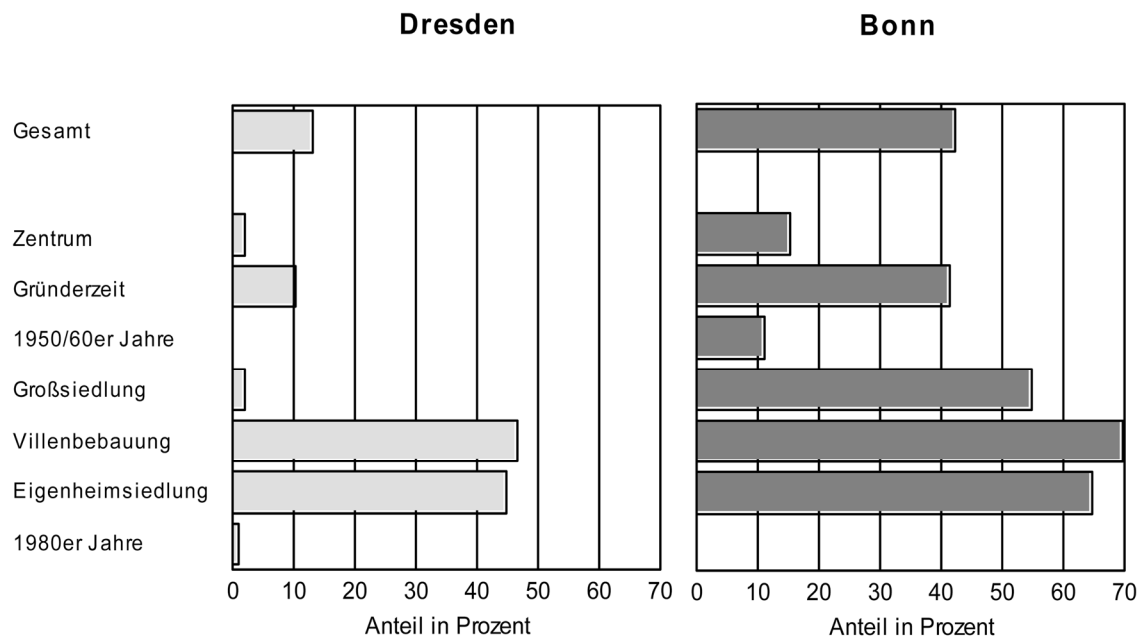
Auch in den Städten Dresden und Bonn gehört die Ausstattung der Wohnung mit Innen-WC, Bad oder Dusche und einem modernen Heizungssystem (Vollausstattung) zum Standard. Nur 3 % der in die Befragung einbezogenen Wohnungen in Dresden und 6 % in Bonn hatten noch keine Vollausstattung. Am häufigsten war einfache Ausstattung im Bonner Zentrum und im Gebiet der Gründerzeit sowie in der Dresdner Eigenheimsiedlung anzutreffen. Von der schlechten Ausstattung sind mit Ausnahme der Villenbebauung insbesondere Gebäude betroffen, die vor 1948 errichtet wurden.

Etwas häufiger als in Dresden haben die Bonner Wohnungen einen Balkon oder eine Terrasse, welche ein häufiger nachgefragtes Qualitätsmerkmal der Wohnungen sind. Besonders deutliche Unterschiede gibt es zwischen den Zentren und zwischen den Gründerzeitgebieten. In beiden Gebieten ist die Ausstattung mit einem Balkon in Bonn etwa doppelt so hoch wie in den vergleichbaren Dresdner Untersuchungsgebieten. In den zwei Städten sind die Wohnungen in den Großsiedlungen und den Villengebieten besonders häufig mit einem Balkon oder einer Terrasse ausgestattet.

Ein weiteres Qualitätsmerkmal einer Wohnung ist die Ausstattung mit einem Gäste-WC, was in der Regel eine Mindestgröße der Wohnung voraussetzt und auf einen gewissen Luxus in den Wohnbedingungen hinweist. Bei diesem Ausstattungsmerkmal gibt es noch erhebliche Unterschiede zwischen Bonn und Dresden (Abb. 2). In den Bonner Gebieten sind Wohnungen mit Gäste-WC dreimal häufiger anzutreffen als in Dresden. Mit Ausnahme der Villenbebauung und der Eigenheimsiedlung sind in den anderen Dresdner Wohngebieten keine, oder nur vereinzelt, Gäste-WCs vorhanden. In Bonn gibt es in allen Wohngebieten Wohnungen mit Gäste-WC. Gering ist hier der Anteil nur im Bonner Zentrum und im Gebiet der 1950/60er Jahre. Eine wesentliche Erhöhung des Anteils an Gäste-WCs in den Dresdner Gebieten ist aufgrund der damit verbundenen hohen baulichen Veränderungen kaum zu erwarten.

Mit Gas- oder Ölheizung sind in den Bonner Untersuchungsgebieten drei Viertel aller Wohnungen ausgestattet, in Dresden nur knapp ein Drittel. In Dresden überwiegt das Heizmedium Fernwärme mit einem Anteil von 67% aller Wohnungen. Die Kohleheizung ist in beiden Städten mit Ausnahme der Eigenheimsiedlungen kaum noch anzutreffen.

Abb. 2: Anteil Wohnungen mit Gäste-WC in den Untersuchungsgebieten

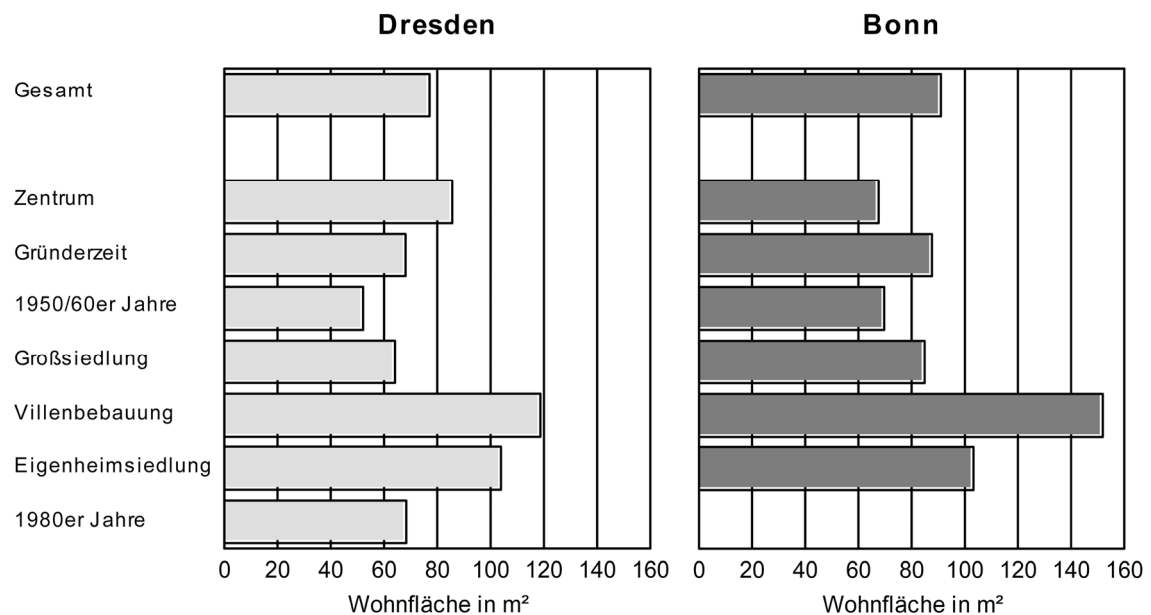


Quelle: Eigene Darstellung, Befragung 2003/04

Wohnungsgrößen

Für die Darstellung der Wohnungsversorgung in den beiden Städten wurden Wohnungsgrößen und Haushaltsgrößen verglichen. Die Wohnungsgrößen unterscheiden sich sowohl zwischen den Städten als auch den Gebieten wesentlich deutlicher als der Zustand der Gebäude und die Ausstattung der Wohnungen. Kleine Wohnungen mit einer Fläche bis 60 m² waren in beiden Städten hauptsächlich in den Gebieten aus den 1950/60er Jahren zu finden, ebenso in den Gebieten aus der Gründerzeit und in Bonn im Stadtzentrum. Im Dresdner Stadtzentrum sind die Wohnungen häufig größer. In den beiden Großsiedlungen überwiegen Wohnungsgrößen zwischen 60 und 100 m². Noch größere Wohnflächen gibt es in erster Linie in der Villenbebauung, den Eigenheimsiedlungen und in der Bonner Gründerzeit (Abb. 3). Ausgehend von der Größenstruktur der Wohnungen ist die Wohnflächenversorgung erwartungsgemäß in den Villengebieten und Eigenheimsiedlungen sowie in der Bonner Gründerzeit vergleichbar hoch (zwischen 45 und 60 m² pro Person), während in allen anderen Gebieten zwischen 30 und 40 m² Wohnfläche pro Person ermittelt wurden.

Abb. 3: Wohnflächengrößen in den Untersuchungsgebieten



Quelle: Eigene Darstellung, Befragung 2003/04

2.2 Freiraumqualitäten

Die Lebensqualität Freiraum in ihrer lokalen Spezifik, kleinräumigen Nutzbarkeit und Entwicklungsfähigkeit ist bezogen auf Wünsche und Bedarfe der Bevölkerungen mit der gesamtstädtischen und landschaftlichen Prägung verknüpft und demzufolge unvergleichbar. Sie wird geprägt von den landschaftlichen Lagebedingungen, den historischen Entwicklungsphasen und besonders präsenten Stilmerkmalen einzelner Epochen. Auch der Freiraum- bzw. Grünflächenanteil an der Stadtfläche als objektives Merkmal wirkt eher indirekt auf die Wahrnehmung der Freiräume. Ökologische Wirkungen³ für die Untersuchungsgebiete ermitteln Arlt, Lehmann 2008.

Die ausgewählten Fallbeispiele Bonn und Dresden verbindet die Lage am Fluss und die Funktion der Residenzstadt mit ihren Auswirkungen auf das Freiraumsystem sowie der vergleichbar hohe Grünflächenanteil. Unvergleichbar ist die historische städtebauliche Entwicklung. In Bonn als Römersiedlung ist der Atem der 2000- bis 4000-jährigen Geschichte und der Wechsel der Ereignisse spürbar und durch Relikte erlebbar. Der Enge zentraler Lagen stehen weitläufige Freiräume wie der Rheinauenpark aus dem 21. Jahrhundert gegenüber. Diese kontrastreiche Situation und Erlebbarkeit vielschichtiger Entwicklungsphasen und Einflüsse auf die Stadtlandschaft ist kennzeichnend für die Bonner Freiraumqualität.

Dresden blickt auf knapp 1000 Jahre Kulturgeschichte zurück. Die Stadt und ihre Freiräume sind als einzigartige Einheit von Fluss und Architektur im Zeitalter des Barocks und des 19. Jahrhunderts geplant und kompositorisch in nachfolgenden Stilepochen weiterentwickelt worden. Die Altstadt mit ihren Repräsentationsbauten wurde bewusst in den konkaven Elbbogen eingeordnet, in eine leicht gekrümmte Bildebene mit

³ Unter ökologischen Wirkungen werden im Allgemeinen die Verbesserung der klimatischen Bedingungen verstanden, insbesondere des Mikroklimas durch Art, Ausdehnung, Dichte und Assimilation ihrer Vegetation, speziell die Sauerstoffanreicherung, Zirkulation und Feuchtigkeit der bodennahen Luftschichten, Strahlendosierung, in begrenztem Maße staub- und lärmdämmende Wirkungen.

einem Rundhorizont, woraus sich eine Fülle an Blickpunkten und Überschneidungen ergibt. Die plastisch gestaltete Silhouette dominiert dadurch einerseits den Landschaftsraum. Andererseits belebt der unbebaute Flussraum mit 300 bis 400 m breiten Auen die Stadt und verbindet die Alt- und Neustädter Seite zur denkmalgeschützten Stadtlandschaft mit Welterbestatus. Kennzeichnend für die Freiraumqualität Dresdens ist die besondere Harmonie von Architektur und Landschaft, die sich in vielen Freiräumen fortsetzt und darstellt (vgl. Abb. 4 bis 11 von Dresden und Bonn sowie weitere detaillierte Abb. in: Roch et al. 2008).

Abb. 4: Bonn Hofgartenwiese



Quelle: Roch

Abb. 5: Bonn Rheinauenpark



Quelle: Roch

Abb. 6: Bonn Botanischer Garten



Quelle: Roch

Abb. 7: Kaiserplatz Bonn



Quelle: Roch

Abb. 8: Dresden Zwinger



Quelle: Roch

Abb. 9: Dresden Blick auf die Altstadt



Quelle: Roch

Abb. 10: Cafe im Rosengarten
am Königsufer

Quelle: Roch

Abb. 11: Rosengarten am Königsufer



Quelle: Roch

Vergleichbar sind die Freiräume in Bonn und Dresden durch Auswahl der Stadtgebietstypen (siehe Kap. 1), die nachfolgend in ihren Besonderheiten dargestellt werden. Die Bestandserhebungen in Bonn und Dresden wurden durch Begehung und gutachterliche Bewertung mittels Erhebungsbögen durchgeführt. Unter Freiräumen werden städtische Nutzungsflächen im Sinne des Flächennutzungsplanes verstanden, die frei sind von Bebauung und die Lebenssphäre sinnvoll ergänzen. Dazu zählen⁴ Waldparke, Auen, Parkanlagen, Grünflächen, Stadtplätze, Straßenräume und Wege, Hausgärten und städtisches Wohngrün, Kleingärten und Friedhöfe.

Charakteristik der untersuchten Freiraumtypen in Bonn und Dresden

Die *Zentrumsgebiete* beider Städte weisen Defizite auf, bezogen auf die ökologischen Leistungen von Grünflächen und gemessen an den Standards der Freiflächen für Kinder, zugunsten der Urbanität mit einer relativ hohen Flächenversiegelung der zentralen Plätze, Straßen und Wege der Städte. Einige Baumreihen, Plastiken, Brunnen, Hochbeete und Pflanzgefäße der Stadtzentren werden in Dresden durch Höfe mit Rasen und Gehölzen ergänzt. Letztere eignen sich nur eingeschränkt für den Aufenthalt im Freien. Sie dienen vorrangig als Wirtschaftshöfe und Stellplätze für PKW. Durch den Städtetourismus reduzieren sich die Sitzplätze für die Wohnbevölkerung. Allerdings besteht für die Dresdner Zentrumsbewohner auch die Chance, sich an den attraktiven Zielpunkten des Tourismus wie auf der Brühlschen Terrasse (Abb. 15), im Zwingerparterre (Abb. 8) oder auf den Lang- und Bogengalerien, auf dem Theaterplatz, dem Altmarkt und in der Prager Straße aufzuhalten. Nahe gelegen und fußläufig erreichbar sind die Elbwiesen.

⁴ Im IÖR-Forschungsprojekt P 150 „Potenziale städtischer Freiräume und Wohnungsbestände für den ökologischen Umbau ausgewählter ost- und westdeutscher Groß- und Mittelstädte“.

Abb. 12: Bonn
Martinsbrunnen



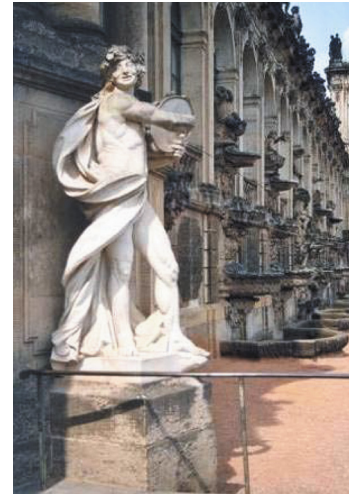
Quelle: Roch

Abb. 13: Bonn
Martinsplatz



Quelle: Roch

Abb. 14: Dresden
Permoserskulptur
im Zwinger



Quelle: Roch

Für das Bonner Zentrum gilt Vergleichbares. Liebevoller Details wie Plastiken, Brunnen (Abb. 12), Relikte aus der Römerzeit (Abb. 13), Pflanzgefäße und Blumenkästen können den Mangel an nutzbaren Freiräumen für die Zentrumsbewohner nicht kompensieren. Die Enge der Innenstadt lässt keine Baumreihen zu. Die Stadtplätze mit zahlreichen und ansprechenden gastronomischen Angeboten (Abb. 16) können die Bedarfe nach Spielen der Kinder und Aufenthalt der Erwachsenen im Freien nur bedingt ersetzen. Das Untersuchungsgebiet liegt vorwiegend in der Fußgängerzone. Zu den Freiräumen gehören Stadtplätze (Friedensplatz, Remigiusplatz, Münsterplatz etc.) und Fußgängerzonen. Allerdings gibt es eine gute Verbindung zur Poppelsdorfer Allee, zum Rheinufer und zum Hofgarten, die zu Fuß in 5 bis 10 Minuten zu erreichen sind.

Abb. 15: Dresden Brühlsche Terrasse
mit Blick auf die Hofkirche



Quelle: Roch

Abb. 16: Bonn Markt



Quelle: Roch

In den *Gründerzeitgebieten* Bonn-Südstadt und Dresden-Pieschen stehen den Bewohnern sehr kleine Freiflächen am Haus zur Verfügung. Die Kronen der Straßenbäume dominieren das bescheidene Grün. Fußläufig erreichbar sind Stadtplätze mit relativ hohem Versiegelungsgrad und städtische Parkanlagen. In den Gründerzeitgebieten werden die Standards für Kinderspielplätze nicht erreicht.

Abb. 17: Hausgarten in der Südstadt
Bonn



Quelle: Roch

Abb. 18: Innenhof Gründerzeitgebiet
Dresden Pieschen



Quelle: Roch

Die Bonner Südstadt ist durchgrünt durch ihre Lage zum Alten Zoll, zum Hofgarten, der Poppelsdorfer Allee und zum Baumschulwäldchen in der nahen Umgebung. Zu den Grünflächen im Wohngebiet gehören fast ausschließlich private Hausgärten. Vor den Häusern gibt es gut gepflegte Vorgärten. Die geschlossene Blockbebauung umschließt größere Freiflächen, die zu Hausgärten parzelliert sind (Abb. 17).

In Dresden-Pieschen reduzieren sich die Grünflächen am Haus ebenfalls auf die Straßenbäume und auf indifferente Flächen hinter dem Haus zwischen oder vor Nebengebäuden. Auf Baulücken lässt sich hin und wieder ein Spielplatz, eine Rasenfläche (Abb. 18) oder ein Grillplatz einordnen. Städtische Parkanlagen sind fußläufig erreichbar, der Leisniger Park, der Anton-Günther-Platz und der Park Torgauer Straße. Die nahe gelegene Elbe wird durch eine stark frequentierte Hauptstraße vom Wohngebiet getrennt. Der Zugang über eine Brücke oder eine andere verkehrssichere Lösung ist dringend anzuraten.

Die *Gebiete der 1950/60er Jahre* Bonn-Reutersiedlung und Dresden-Seevorstadt sind umgeben von zusammenhängenden Grünflächen mit Rasen, Baumbestand, sonstigen Gehölzen und Blumenschmuck, bevorzugt an den Hauseingängen. Der Freiraumanteil ist gemessen an den Standards ausreichend und die Freiraumgestaltung größtenteils ansprechend.

Abb. 19: Gebiet der 1950/60er Jahre
Bonn-Reutersiedlung



Quelle: Roch

Abb. 20: Gebiet der 1950/60er Jahre
Dresden-Seevorstadt



Quelle: Roch

In der Bonner Reutersiedlung (Abb. 19) werden die Straßenräume jeweils auf einer Seite durch parallel gestellte Zeilenbauten gefasst. Auf der anderen Seite sind die Häuser im rechten Winkel zur Straße gestellt, sodass sich ein Blick in locker mit Bäumen bepflanzte Grünflächen ergibt. Zu den Grünflächen im Wohngebiet gehören vor allem große Rasenflächen vor der Haustür. Die Wohngebietsstraßen sind ruhig und werden oftmals als Fußwege genutzt.

Die Dresdner Seevorstadt (Abb. 20) ist 5-geschossig bebaut. Die Freiräume liegen in den Höfen und werden dominiert von großen Rasenflächen, Baumbestand, Wegen und Schmuckflächen vorwiegend an den Hauseingängen. Zum Verweilen, Spazieren und Spielen bestehen gute Angebote. Der besondere Vorteil dieses Wohngebietes besteht in der Lagegunst zum Stadtzentrum. Die ruhige Lage wird demzufolge vorteilhaft ergänzt durch den hohen Informationsgehalt und die Attraktivität des Stadtzentrums.

Die Freiräume der *Großsiedlungen* Bonn-Tannenbusch (Abb. 21) und Dresden-Prohlis sowie des kleinen Plattenbaugebietes der 1980er Jahre Dresden-Räcknitzhöhe (Abb. 22) sind mit großen zusammenhängenden Rasenflächen, Baumgruppen und Solitärgehölzen ausgestattet. Auch die Spielplätze, Sitzbereiche, Sportplätze entsprechen den Standards. Die Schmuckbeete in den Hauseingangsbereichen sind unterschiedlich ausgestattet und gepflegt. Das großzügige und innerhalb der Wohngebiete unbegrenzte Grün geht allerdings zu Lasten einer angenehmen Individualität für kleinere Nutzergruppen.

Abb. 21: Großsiedlung
Bonn-Tannenbusch



Quelle: Roch

Abb. 18: Gebiet der 1980er Jahre
Dresden-Räcknitzhöhe –
Spiel- und Sportplatz



Quelle: Roch

Das Quartier in Bonn-Tannenbusch ist großzügig begrünt. Die Hochhäuser werden durch Hecken von der Straße getrennt (Abb. 21). Zum Freiraum gehören Parkplätze, Straßenräume, Kinderspielplätze und öffentliche Grünflächen, die sich zwischen den Häusern befinden. Im Vergleich zu anderen Untersuchungsgebieten verfügt das Gebiet über eine bessere Kommunikationsatmosphäre.

In den Dresdner Plattenbaugebieten haben die Baum- und Gehölzbestände, die in den 70er Jahren gepflanzt worden sind, die angestrebten raumbildenden Dimensionen erreicht. Sie vermitteln mit den großzügigen Rasenflächen ein geschlossenes Grün und binden die 6-Geschosser gut ein. Aus den Fenstern und von den Balkonen der Wohnungen ist diese Freiraumqualität gut zu erleben. Die Kinderspielplätze (Abb. 22) und Sportplätze sind in gutem Zustand. Individuelle Sitzplätze sind allerdings selten. Die persönliche Beziehung der Bewohner zum Freiraum drückt sich in der Gestaltung der Hauseingänge aus und zum Teil in der Begrünung der Hausfassaden durch Kletterpflanzen. Im Plattenbaugebiet Räcknitzhöhe besteht ein besonderer Vorteil in der Hanglage

mit guten Blickbeziehungen auf die Stadt Dresden sowie in einem guten Angebot an Fußwegen, die u. a. durch Kleingartenanlagen führen. Dresden-Prohlis verfügt über sehr gute und vielfältige Anbindungen an den öffentlichen Nahverkehr und über eine Autobahnanbindung. Das Angebot der Fußwege ist vorwiegend auf das große Wohngebiet orientiert und führt zu zahlreichen Einrichtungen des Großhandels.

Die Freiräume in den *Villengebieten* Dresden-Blasewitz und Bonn-Bad Godesberg sind vom Zuschnitt außerordentlich großzügig und von der Gestaltung parkähnlich. Dominant sind die Baumbestände, die das Villengrundstück als Teil einer Parklandschaft definieren. Diese Großzügigkeit korrespondiert in den historischen Dresdner Villen aus der Jahrhundertwende mit der Größe und Aufteilung der Innenräume. Die Neubauten enthalten ausschließlich Wohnungen, während die historischen Villen teilweise für Gewerbebezwecke umgenutzt wurden. Damit wird erhöhter fließender Verkehr erzeugt und durch PKW-Stellflächenanteile die Freiraumqualität verändert. Neben charakteristischen Blütenesseln wie Magnolie, Rhododendron, Prunus triloba (Mandelbäumchen) und Chaenomelis lagenaria (Scheinquitte) enthalten Villengärten gepflegte, breite Wege, Plastiken, Brunnen oder Wasserbecken und mindestens eine Terrasse oder Treppenanlage. Die Einfriedung wird kunstvoll durch schmiedeeiserne Zäune oder eine Natursteinmauer gefasst. Inmitten des Waldparks von Dresden-Blasewitz sind sehr unscheinbare Begrenzungen zu finden, um den Duktus des Gartens im Park nicht zu beeinträchtigen. Vergleichbar zum Einfamilienhaus kann man in diese Gärten sämtliche Freiraumnutzungen einordnen, ohne dass es den Gesamteindruck des Villenparks stört. Für Spaziergänger stellt sich dieses Ensemble von Architektur und Natur als Erlebnis dar. Bezüglich der Größe der Grundstücke und Nähe zum Park unterscheiden sich die Gebiete Dresden-Blasewitz (Abb. 24) und Bonn-Bad Godesberg (Abb. 23) voneinander. Die Nähe zur Elbe bzw. zum Rhein ist vergleichbar.

Abb. 23: Villenbebauung
in Bad Godesberg



Quelle: Chang

Abb. 24: Historischer Bestand
in Dresden Blasewitz



Quelle: Roch

Abb. 25: Eigenheimsiedlung
Dresden-Dölzschen



Quelle: Roch

Abb. 26: Eigenheimsiedlung
Bonn-Ippendorf



Quelle: Roch

Die *Einfamilienhausgebiete* in Bonn-Ippendorf und Dresden-Dölzschen sind insgesamt gut durchgrünt und verfügen über individuell gestaltete Freiräume. Neben der vergleichbaren Abgrenzung durch Hecken, Zäune und Stützmauern mit Zaun oder Hecke zu den Nachbargrundstücken und zur Straße sind die Eingangsgestaltungen als Fußwege zur Haustür und als Zugänge zur Garage ähnlich. Die Anteile von Rasen, Gehölzen und Schmuckpflanzungen unterscheiden sich je nach Geschmack und Nutzungsintensität der Eigentümer. Im Vergleich zu den oben beschriebenen Grünanlagen in den Großsiedlungen ist der Anteil der Sitzflächen groß. Blumenschmuck, Rosen- oder Staudenbeete, Einjahresblumen, Pflanzgefäße und Balkonkästen sind reichlich vorhanden. Die Rasenflächen sind vergleichsweise klein.

Das Gebiet Bonn-Ippendorf ist gut begrünt (Abb. 26). Es fehlen hier allerdings die öffentlichen Freiräume, die die Bewohner zum Treffen nutzen und wo sie gemeinsam etwas erleben können. Die Wohngebietsstraßen sind ruhig. Einige schmale fußläufige Querverbindungen erschließen das Gebiet zusätzlich. Zur Belebung der Anlage wurden im Straßenverlauf Erweiterungen der Straße eingebaut, die kleine Zäsuren schaffen. Die Besonderheit des Wohngebietes ist die Lagequalität am Naturpark Kottenforst. Er liegt erhöht über dem Stadtzentrum von Bonn.

Dresden-Dölzschen als Einfamilienhausgebiet der 1920/30er Jahre liegt am Stadtrand auf einem Hochplateau oberhalb des Flusstals der Weißeritz. Die gute Durchgrünung resultiert aus dem Wohngebietspark am Weißeritzhang, aus den angrenzenden Kleingartenanlagen, dem Luftbad Dölzschen, den großzügigen Straßenräumen mit Baumreihen und den angrenzenden Feldern. Die Grundstücksgößen umfassen durchschnittlich 745 m². Die Extremwerte liegen bei 1.500 und 450 m². Sie sind demzufolge im Vergleich zu Bonn-Ippendorf großzügig bemessen und bieten ihren Bewohnern individuelle Gestaltungs- und Nutzungsmöglichkeiten (Abb. 25).

Die Unterschiede in der Wahrnehmung der Freiraumtypen bezüglich ihrer Besonderheiten, aber auch ihrer Größe, ihres Zuschnitts und ihrer Ausstattung, bestätigen differenzierte Möglichkeiten für die Ausprägung besonderer Qualitäten und Nutzungsaspekte. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass das Freiraumpotenzial der Städte in weit größerem Umfang als spezifische Lebensqualität erkannt und offensiv angeboten werden sollte, sowohl als Lebensqualität für die Bewohner als auch als Standortfaktor im Wettbewerb um Investitionen.

2.3 Zufriedenheit und Wünsche zum Wohnen und Wohnumfeld

Ausgehend von den dargestellten Qualitäten des Wohnungsbestandes und der Freiräume als städtische Lebensqualität⁵ in den verschiedenen Stadtgebieten in Bonn und Dresden werden im Folgenden die Ergebnisse der Befragung genutzt, um die Wohnpräferenzen der Bewohner und die Wohnsituation in der Einheit von Wohnung und Wohnumfeld näher zu beleuchten. Grundlage sind die Ergebnisse der Befragung in den als Repräsentanten für Stadtgebietstypen ausgewählten Bonner und Dresdner Untersuchungsgebieten. Da sich die Ansprüche an die Wohnung und das Wohnumfeld in Abhängigkeit von der jeweiligen Lebenssituation verändern, wird der familiäre Hintergrund der Befragten berücksichtigt, indem den Auswertungen eine Haushaltstypisierung nach Lebensphasen zugrunde gelegt wurde. Getrennt betrachtet werden außerdem Mieter und selbst nutzende Eigentümer.

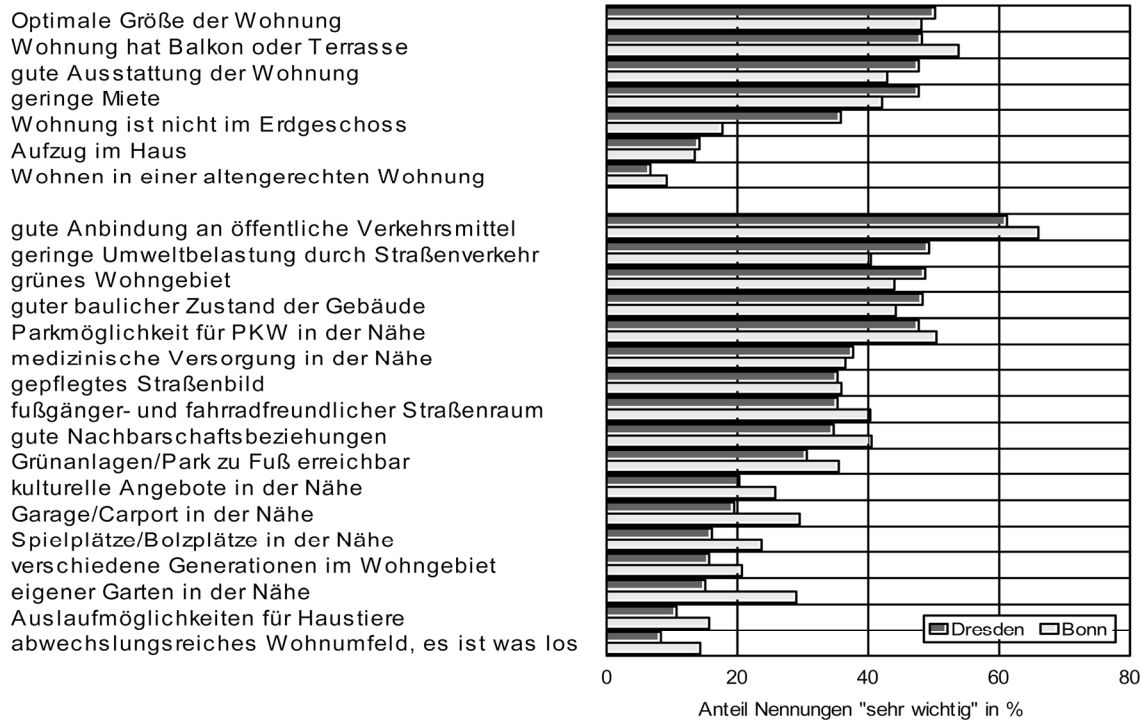
Vergleichbarkeit der Präferenzen

Die Wichtigkeit einzelner Merkmale der Wohnung und des Wohnumfeldes wurde in den Bonner und Dresdner Befragungen in den drei Kategorien „sehr wichtig“, „wichtig“ und „unwichtig“ abgefragt. Berücksichtigt wurden sieben wohnungsbezogene Merkmale und 17 Merkmale des Wohnumfeldes bzw. des Wohngebietes. Im Ergebnis der Befragungen konnte festgestellt werden, dass die Angaben zur Wichtigkeit einzelner Merkmale der Wohnung und des Wohnumfeldes zwischen den beiden Städten vergleichbar sind. Das zeigt sich deutlich in der Rangfolge der Merkmale und unterstreicht die Ergebnisse bisheriger Untersuchungen, die gezeigt haben, dass sich in Deutschland für Ost und West im siedlungsstrukturellen Vergleich „außerordentlich übereinstimmende Muster hinsichtlich der Lebensbedingungen, die man an seinem Wohnort für wichtig hält“ herausgebildet haben (Böltken, Meyer 2002). Der Anteil der Befragten, die eine Bewertung der einzelnen Merkmale ihrer Wohnsituation mit sehr wichtig angegeben haben, bewegt sich über alle Merkmale zwischen 6% und 66%. (Abb. 27). Bezüglich der Wohnung gibt in beiden Städten etwa die Hälfte der Befragten an, dass ihnen die optimale Größe, das Vorhandensein von Balkon oder Terrasse, die gute Ausstattung der Wohnung und die geringe Miete sehr wichtig sind. Häufiger als unwichtig werden benannt der Aufzug im Haus, das Wohnen in einer altengerechten Wohnung und dass die Wohnung nicht im Erdgeschoss ist.

Bei den Merkmalen des Wohnumfeldes erfährt sowohl in Dresden als auch in Bonn in gleicher Weise die gute Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel, welche durchaus als ein Vorzug des Wohnens in der Stadt gesehen werden kann, die höchste Bewertung. Nur 4% halten die öffentliche Verkehrsanbindung für unwichtig. Ebenso häufig als sehr wichtig bezeichnet wird eine geringe Umweltbelastung durch den Straßenverkehr, ein grünes Wohngebiet, ein guter baulicher Zustand der Gebäude und die Parkmöglichkeiten für PKW in der Nähe. Letztere sind selten in den Gebieten vorhanden. Häufig als unwichtig angegeben wurden demgegenüber die Auslaufmöglichkeiten für Haustiere, der eigene Garten in der Nähe, die Garage in der Nähe und ein abwechslungsreiches Wohnumfeld. Trotz der grundsätzlichen Vergleichbarkeit der Aussagen über alle Befragten waren Unterschiede festzustellen zwischen einzelnen Nutzergruppen, die sich unterscheiden im Alter und im Haushaltstyp, und zwischen Mietern und Eigentümern.

⁵ In Anlehnung an Aehnelt, Kühn, Schütte (2006: 34) ist städtische Lebensqualität einerseits durch die objektiven Lebensbedingungen in der Stadt, andererseits durch das subjektive Wohlbefinden der Bewohner im Hinblick auf die städtischen Lebensbereiche gekennzeichnet.

Abb. 27: Wichtigkeit einzelner Merkmale der Wohnung und des Wohnumfeldes in Dresden und Bonn



Quelle: Eigene Darstellung, Befragung 2003/04

Unterschiede in den Eigentumsverhältnissen

Sowohl zwischen den Städten Bonn und Dresden als auch zwischen den verschiedenen Stadtgebieten gibt es Unterschiede in den Anteilen der Mieter und der selbst nutzenden Wohneigentümer, die einerseits abhängen vom Gebietstyp und andererseits von den differenzierten Entwicklungen der Eigentumsverhältnisse in beiden Städten vor 1990. Der Anteil der mit der Befragung erfassten Eigentümer ist in Dresden insgesamt deutlich geringer als in Bonn. Ebenso gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Stadtgebietstypen, aber auch innerhalb eines Typs ist der Anteil der Eigentümer und Mieter sehr unterschiedlich (Tab. 2). So wohnt z.B. in der Bonner Eigenheimsiedlung jeweils die Hälfte der Befragten im Eigentum und zur Miete. In Dresden sind im entsprechenden Gebiet zwei Drittel selbst nutzende Eigentümer und ein Drittel Mieter, was dem insgesamt geringen Anteil von vermieteten Ein- und Zweifamilienhäusern in ostdeutschen Städten entspricht. Besonders deutlich werden die historisch entstandenen Unterschiede im Anteil der selbst genutzten Eigentumswohnungen. Während in Bonn in allen Gebieten selbst nutzende Wohnungseigentümer zu finden sind, wohnen in Dresden im Stadtzentrum und im Gebiet aus den 1950/60er Jahren ausschließlich Mieter.

Die Eigentumsverhältnisse an den Wohngebäuden und Wohnungen sind nachweisbar ein Einflussfaktor auf die Wohnungsversorgung sowie auf den Umfang der durchgeführten baulichen Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation. Es spielen Leistungsgrenzen der Eigentümer, aber auch der Mieter eine wesentliche Rolle und führen zu Unterschieden im Umfang der Modernisierungsmaßnahmen und in der Größe und Ausstattung der bewohnten Wohnungen. Während selbst nutzende Eigentümer häufiger größere Wohnungen bewohnen und im Alter geringere finanzielle Belastungen zu erwarten sind, ist die Wohnsituation der Mieter häufig anders zu beurteilen. Eigentümer äußern in der Regel eine höhere Zufriedenheit als Mieter und die Bindung an das

Wohngebiet im Sinne eines Bleibepotenzials ist deutlich höher. Insofern beeinflusst ein hoher Eigentümeranteil die Situation in den Städten und Stadtgebieten positiv.

Tab. 2: Anteile der Mieter bzw. selbst nutzenden Eigentümer in den Gebieten

Stadtgebietstyp	Mieter (in Prozent)		Selbst nutzende Wohnungseigentümer (in Prozent)		Selbst nutzende Hauseigentümer (in Prozent)	
	Dresden	Bonn	Dresden	Bonn	Dresden	Bonn
Gesamt	84,8	69,4	3,3	9,9	11,9	20,7
Zentrum	100,0	89,6	0,0	5,8	0,0	4,7
Gründerzeit	94,8	69,6	1,0	11,6	4,1	18,8
1950/60er Jahre	100,0	85,9	0,0	3,3	0,0	10,9
Großsiedlung	97,9	72,6	1,0	22,6	1,0	4,8
Villenbebauung	65,3	33,3	5,6	4,5	29,2	62,1
Eigenheimsiedlung	32,9	48,3	5,7	14,1	61,4	37,6
1980er Jahre	89,0		11,0		0,0	

Quelle: Eigene Auswertung, Befragung 2003/04

Wohnungsversorgung nach Haushaltstypen⁶

Ausgehend davon, dass den Befragten die optimale Größe und die gute Ausstattung der Wohnungen in beiden Städten in gleicher Weise wichtig sind, wurde die Wohnsituation einzelner Nutzergruppen in Bonn und in Dresden genauer betrachtet. Eine zwischen den Städten vergleichbare Wohnsituation zeigt sich bei den jungen Haushalten mit offener Familienplanung. Befragte dieses Typs wohnen in beiden Städten vorrangig im Zentrum und in den Gründerzeitgebieten, aber auch im Gebiet aus den 1950er und 1960er Jahren. Fast alle Befragten wohnen zur Miete, häufiger als andere Haushaltstypen in einfach ausgestatteten Wohnungen (Tab. 3). Die im Mittel bewohnte Wohnfläche pro Person ist in den Städten mit rund 36 m² gleich groß. Der Anteil der von diesen Befragten bewohnten einfach ausgestatteten Wohnungen ist in Bonn deutlich höher als in Dresden. Vergleichbar hoch sind in beiden Städten der Anteil derer, die mehr als 30% ihres Einkommens für die Miete einsetzen, und ebenso vergleichbar ist der Anteil derer, die mit dem verbleibenden Einkommen sehr gut leben können. Ersteres trifft für zwei Drittel der jungen Haushalte zu, Letzteres nur für 6% bzw. 9%.

Auch bei den Familien ist der Anteil der selbst nutzenden Eigentümer in Bonn etwas höher als in Dresden. Vergleichbar sind die genutzte Wohnfläche und die Zahl der Wohnräume pro Person, die allerdings bezogen auf die Person am geringsten unter allen Haushaltstypen ist. Eine höhere Mietbelastung über 30% in Bonn und ein höherer Anteil der Familien, die meinen, mit dem verbleibenden Einkommen sehr gut leben zu können, deutet u. a. auf ein höheres Einkommensniveau der Befragten in Bonn hin.

⁶ Den Auswertungen wurde eine Haushaltstypisierung zugrunde gelegt, die die Zahl und das Alter aller Haushaltsmitglieder berücksichtigt. Für den Beitrag wurden vier Haushaltstypen ausgewählt: Junge Haushalte = Ein- und Zweipersonenhaushalte bis unter 35 Jahre mit offener Familienplanung; Erwerbshaushalte = Ein- und Zweipersonenhaushalte von 35 Jahre bis unter 60 Jahre, Rentnerhaushalte = Ein- und Zweipersonenhaushalte 60 Jahre und älter; Familien mit unter 18-jährigen Kindern.

Deutlicher als bei den bisher betrachteten Haushaltstypen sind die Unterschiede in der Wohnungsversorgung bei den Rentnerhaushalten. Das ist u. a. der Tatsache geschuldet, dass ein deutlich größerer Teil dieser Haushalte in Bonn im Wohneigentum wohnt, häufiger im Eigenheim- oder Villengebiet auf deutlich größeren Wohnflächen und zu einem sehr geringen Anteil mit einfacher Ausstattung der Wohnungen. Werden allerdings nur die Mieter betrachtet, sind vergleichbar hohe Belastungen wie bei den anderen Haushalten festzustellen.

Tab. 3: Wohnungsversorgung für ausgewählte Haushaltstypen in Dresden und Bonn

	Junge Haushalte		Erwerbshaushalte		Familien mit Kindern unter 18 Jahren		Rentnerhaushalte	
	Dresden	Bonn	Dresden	Bonn	Dresden	Bonn	Dresden	Bonn
Anteil selbst nutzende Eigentümer (in %)	0,7	1,6	18,0	37,7	19,6	30,0	15,7	57,8
Wohnfläche je Person (in m ²)	36,1	35,6	47,1	58,3	27,4	29,8	46,0	65,3
Wohnräume je Person (Anzahl)	1,4	1,4	2,0	2,2	1,1	1,2	1,9	2,5
Anteil einfacher Ausstattung (in %)	3,7	13,8	4,0	6,5	0,7	4,3	3,2	1,1
Anteil >30 % Mietbelastung (in %)	63,8	65,0	51,0	59,7	49,0	67,9	37,8	64,3
Sehr gut leben mit verbleibendem Einkommen (in %)	6,3	8,9	5,9	26,7	10,9	22,4	6,0	16,9

Quelle: Eigene Auswertung, Befragung 2003/04

Zufriedenheit mit der Wohnung und dem Wohnumfeld

Wohnzufriedenheit und Bleibepotenzial (im Sinne von Zufriedenheit ohne Umzugswunsch) geben Auskunft über die Beurteilung der Wohnsituation. Trotz erkennbarer Unterschiede in der Wohnungsversorgung war in beiden Städten festzustellen, dass die Zufriedenheit mit der Wohnung sehr hoch ist. 80% der Befragten in Dresden und 76% der Befragten in Bonn geben an, mit der Wohnung sehr zufrieden bzw. zufrieden zu sein (Tab. 4). Im Vergleich mit früheren Befragungen in Dresden und in anderen ostdeutschen Großstädten (Banse et al. 2001: 57; Petermann 2005: 13) erscheint dieser Anteil der Zufriedenen sehr hoch. Durch Wohnungssanierung und Wohnumfeldgestaltung hat sich die Situation in den Dresdner Stadtgebieten verbessert und eine hohe Umzugsmobilität hat dazu beigetragen, dass die Haushalte zufriedener sind. Ebenso in Ostdeutschland insgesamt, wo in den vergangenen Jahren eine Zunahme der Zufriedenheit mit der Wohnung festzustellen war, nach der es im Mittel zu einer zunehmenden Angleichung der subjektiven Bewertung der Wohnsituation durch die Befragten in Ost und West gekommen ist (Meyer et al. 2003: 17). In den beiden Städten ist ein Zusammenhang von Zufriedenheit mit der Wohnung und Qualität der Wohnungsausstattung nachzuweisen. Bei einem höheren Anteil der Wohnungen mit sehr guter Ausstattung in Bonn ist auch der Anteil derer, die angeben, sehr zufrieden zu sein, deutlich höher als in Dresden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen die Untersuchungen von Minx und Gerdes in Rostock, die feststellen konnten, dass mit steigendem Modernisierungsgrad der Wohnung die Zufriedenheit mit der Wohnung ansteigt (Minx, Gerdes 1999: 57).

Deutlich differenzierter sind allerdings die Ergebnisse zur Zufriedenheit mit dem Wohnumfeld. Insgesamt sind in Dresden lediglich 66% mit dem Wohnumfeld sehr zufrieden bzw. zufrieden, mit deutlichen Unterschieden zwischen den Stadtgebieten. In Bonn äußern die Bewohner im Mittel eine ähnliche Zufriedenheit mit dem Wohnumfeld wie mit der Wohnung. Rund 74% der Befragten sind sehr zufrieden oder zufrieden.

Tab. 4: Zufriedenheit mit Wohnung und Wohnumfeld nach Gebieten

	Dresden		Bonn	
	Zufrieden mit ... in Prozent		Zufrieden mit ... in Prozent	
	Wohnung	Wohnumfeld	Wohnung	Wohnumfeld
Gesamt	80,3	65,7	75,5	74,2
Zentrum	72,0	51,0	78,8	69,4
Gründerzeit	80,4	51,5	87,0	84,1
1950/60er Jahre	84,8	78,6	67,4	78,7
Großsiedlung	69,4	50,0	54,2	31,3
Villenbebauung	85,9	87,3	93,8	93,8
Eigenheimsiedlung	93,2	88,6	81,2	91,8

Quelle: Eigene Auswertung, Befragung 2003/2004

Besonders groß ist der Unterschied zwischen der Zufriedenheit mit der Wohnung und mit dem Wohnumfeld im Dresdner Gründerzeitgebiet. Dort wird das Wohnumfeld stark kritisiert, was in erster Linie mit Schmutz, Unordnung und fehlendem Grün sowie problematischen Nachbarschaften begründet wird, ein Problem, welches in Gründerzeitgebieten in ostdeutschen Städten häufiger vorhanden ist. Ebenso unterschiedlich gesehen werden die Zentrumsgebiete in Bonn und Dresden. Bemängelt werden dort von den Befragten am häufigsten der auftretende Lärm und die fehlenden Parkplätze für die Bewohner im Gebiet. Kritisiert wird im Zusammenhang mit der Frage nach der besonderen Unzufriedenheit mit dem Wohnumfeld ebenso die Art der vorhandenen Einkaufseinrichtungen. Die Gebiete der 1950er und 1960er Jahre werden bezüglich des Wohnumfeldes positiv beurteilt. Gering ist die Zufriedenheit mit der Wohnung im Bonner Gebiet. Ein hoher Anteil von Familien in kleinen Wohnungen deutet auf wohnungsstrukturelle Probleme dieses Gebietstyps hin. Die Großsiedlungen werden von ihren Bewohnern in beiden Städten weniger geschätzt und sowohl bezüglich der Wohnung als auch des Wohnumfeldes weniger positiv beurteilt. Es werden Schmutz und auch bauliche Mängel benannt sowie problematische Nachbarschaften. In Dresden wird dabei die Veränderung der Bewohnerstruktur in den letzten Jahren negativ beurteilt. Eine hohe Zufriedenheit sowohl mit der Wohnung als auch mit dem Wohnumfeld wird in beiden Städten in den Villengebieten und Eigenheimsiedlungen dokumentiert.

In beiden Städten sind Haushalte ohne Kinder etwas zufriedener mit ihrer Wohnung als Haushalte mit Kindern. Insbesondere in Bonn sind Familien mit größeren Kindern weniger zufrieden (Tab. 5). Das Wohnumfeld wird ebenso von Haushalten mit Kindern weniger gut beurteilt als von anderen. In der Summe der Zufriedenheit mit Wohnung und Wohnumfeld konnte festgestellt werden, dass nur 50% der befragten Familienhaushalte in Dresden und 54% in Bonn ihre Wohnsituation insgesamt als zufriedenstellend ansehen. Alle Übrigen haben entweder die Wohnung oder das Wohnumfeld mit teilweise zufrieden, unzufrieden und sehr unzufrieden bewertet. Im Vergleich dazu sind 75% der Befragten ohne Kinder in Dresden und 65% in Bonn mit Wohnung und Wohnumfeld zufrieden. Bei den jungen Haushalten spiegelt sich in der geringeren Zu-

friedenheit in Bonn ein höherer Anteil einfacher Wohnungsausstattungen wider. Die Rentnerhaushalte äußern trotz deutlicher Unterschiede in der Wohnungsversorgung in beiden Städten insgesamt eine hohe Zufriedenheit mit der Wohnung und – mit Einschränkungen – auch mit dem Wohnumfeld. Ansonsten sind die Unterschiede in der Zufriedenheit mit der Wohnung und dem Wohnumfeld bei allen Haushaltstypen in Bonn deutlich geringer als in Dresden.

Tab. 5: Zufriedenheit ausgewählter Haushaltstypen in Dresden und Bonn

	Junge Haushalte		Erwerbshaushalte		Familien mit Kindern unter 18 Jahren		Rentnerhaushalte	
	Dresden	Bonn	Dresden	Bonn	Dresden	Bonn	Dresden	Bonn
Zufrieden mit der Wohnung (in %)	77,6	73,1	78,4,0	80,5	72,7	68,3	88,6	90,0
Zufrieden mit dem Wohnumfeld (in %)	56,0	78,6	71,0	72,0	59,4	67,6	74,6	82,0
Zufrieden mit Wohnung und Wohnumfeld (in %)	50,0	60,0	63,2	61,0	49,7	54,3	68,8	75,6
Umzugswunsch (in %)	31,7	45,8	13,7	22,4	37,6	27,4	7,8	12,6

Quelle: Eigene Auswertung, Befragung 2003/04

Für eine umfassendere Bewertung der Situation in den untersuchten Gebieten wurde ein Bleibepotenzial ermittelt, welches sowohl die Angaben zur Zufriedenheit der Befragten als auch die Umzugswünsche berücksichtigt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Befragten, die mit der Wohnung und dem Wohnumfeld zufrieden sind und keinen Umzugswunsch haben, auch längerfristig im Gebiet wohnen bleiben. Entsprechend der höheren Umzugsneigung ist in Bonn das ermittelte Bleibepotenzial geringer als in Dresden. In Bonn sind 35 % der Mieter und 74 % der Eigentümer zufrieden und haben keinen Umzugswunsch, während es in Dresden 43 % der Mieter und 77 % der Eigentümer sind. Am seltensten äußern Rentnerhaushalte einen Umzugswunsch. Hauptsächlich Umzugsgrund ist in beiden Städten und bei fast allen Haushaltstypen die Wohnung. In Dresden spielt darüber hinaus auch das Wohnumfeld eine Rolle, während im Unterschied dazu in Bonn häufiger berufliche Gründe, eine zu hohe Miete und die Eigentumsbildung als Umzugsgrund genannt werden.

Auf die Frage nach dem gewünschten Wohngebietstyp bevorzugen die Befragten meist den Wohngebietstyp, in dem sie bereits selbst wohnen. Eine vergleichsweise geringe Zustimmung zum selbst bewohnten Gebietstyp ist in beiden Städten für die Großsiedlungen und die geschlossene Gründerzeitbebauung festzustellen sowie für das Gebiet aus den 1950/60er Jahren in Bonn. Von allen Haushaltstypen werden Villengebiete bevorzugt. Berücksichtigt man den familiären Hintergrund der Befragten, dann könnten die Jungen Haushalte sich darüber hinaus durchaus auch vorstellen, in offener Gründerzeitbebauung (Bonn auch geschlossene Gründerzeit) und in den Zentren zu wohnen. Für Familienhaushalte spielt das Einfamilienhausgebiet noch eine größere Rolle, der Zspruch für diesen Gebietstyp nimmt jedoch mit dem Alter der Kinder ab. Bei den Rentnerhaushalten sind die Gebietspräferenzen in beiden Städten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Dresdner Rentner können sich eher noch mit dem Stadtzentrum und der Bebauung der 1950/60er Jahre anfreunden, die Bonner hingegen mit der offenen und geschlossenen Gründerzeitbebauung.

2.4 Freiraumnutzung und Entwicklungswünsche der Bevölkerung

Die unter 2.2 dargestellten Charakteristika der objektiven Freiraumqualitäten aus gutachterlicher Sicht werden in diesem Kapitel mit den subjektiven Einschätzungen, Meinungen und Wünschen der Wohnbevölkerung zu Nutzbarkeit und Veränderungsoptionen konfrontiert, bezogen auf die Ergebnisse der schriftlichen Befragung. Die subjektiven Wahrnehmungen stehen in Beziehung zu den objektiven Lebensbedingungen. Allerdings decken sich Aussagen der Bevölkerung nicht immer mit den objektiven Daten. Nach Zapf (1984) bestehen die Ursachen dafür in einem Unzufriedenheitsdilemma bzw. in einem Zufriedenheitsparadoxon. Aehnelt, Kühn, Schütte erklären diese Inkongruenzen mit der psychologischen Theorie von ‚kognitiver Dissonanz‘, „nach der Individuen danach trachten, allzu starke Abweichungen eines Ist-Zustandes vom Erwünschten zu ‚beschönigen‘“ (S. 30). Unzufriedenheiten führen andererseits zu negativen Meinungen über objektiv gute Bedingungen der Freiräume z. B. in Prohlis und Tannenbusch (siehe unten). Die Befragungsergebnisse werden auf die Gesamtstadt und die einzelnen Stadtgebietstypen mit ihren Freiraumqualitäten bezogen. Daneben werden die Antworten der Wohnbevölkerung gruppenspezifisch erörtert. Bei Fragen des Umbaus, der Aufwertung oder auch des Rückbaus von Wohngebieten kann somit die Wirkung auf einzelne Bevölkerungsgruppen geschlussfolgert werden.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist von Interesse, inwieweit die Freiraumqualität im Bewusstsein, im täglichen Verhalten und in Nutzungswünschen präsent ist bzw. aktiviert werden könnte. Ebenso sind Sichtweisen und Wertmaßstäbe von Bevölkerungsgruppen interessant sowie mögliche Unterschiede in den Bewertungen der Bevölkerungen in Ost- und Westdeutschland. Bevölkerungsbewertungen stützen sich einerseits auf eingebaute Verhaltensmuster und andererseits auf langfristige Traditionen, die sich unter anderem aus Mentalitätsmerkmalen speisen.

Die Befragungsergebnisse bestätigen insgesamt die hohe Wertschätzung der grünen Stadt bzw. einer Gartenstadt und grüner Wohngebiete durch die Bevölkerung. Sowohl in Bonn als auch in Dresden werden der Garten am Haus und Parkanlagen innerhalb sowie außerhalb der Stadt von 70 bis 90 % der Befragten gelegentlich bis täglich genutzt (Abb. 28 und 29). Die von Grün dominierten städtischen Freiräume sind längst Qualitätsmerkmale für Städte. Ihre Anzahl, Art, räumliche Verteilung, Vernetzung und ihre Nutzbarkeit prägen das Image der Stadtteile. Unabhängig vom Gesundheitszustand, von den Lebensphasen und der Verfügbarkeit an Freizeit werden in den Freiräumen Werte erkannt, die man nutzen kann und nutzt, Letzteres unterschiedlich häufig. Die statistische Prüfung weist die Dominanz der gelegentlichen Nutzung für alle ausgewählten Freiräume nach. Die wöchentliche Nutzung der Parke in der Stadt und außerhalb der Stadt ist in Bonn häufiger als in Dresden. Die Jahreszeiten und Witterungseinflüsse fördern oder schränken die tägliche Nutzung von Freiräumen generell ein.

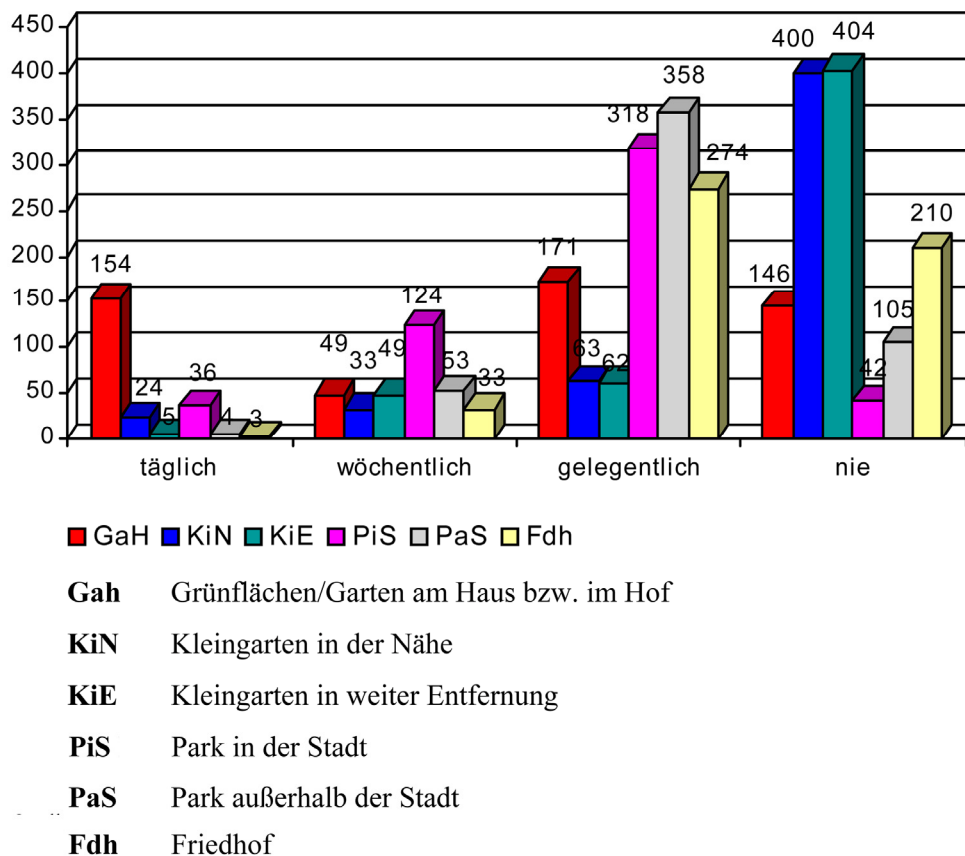
Die Nutzung der Gärten am Haus unterscheidet sich nach dem Wohnstandort bzw. der Wohnform.⁷ Eine mittlere Korrelation zwischen Wohnstandort und Nutzungsintensität (Kontingenzkoeffizient = 0,5) wurde sowohl in Bonn als auch in Dresden festgestellt. Die Personengruppen, die bewusst das Eigenheim mit Garten gewählt haben, nutzen diese Gärten auch häufiger. Zum Beispiel besteht ein Qualitätsmerkmal auch darin,

⁷ Nutzungen müssen allerdings vom Flächenzuschnitt her möglich sein. Grundstücksflächen von 250 m² bis 350 m² (siehe unten) schränken die Nutzungsmöglichkeiten erheblich ein. Die Grundstücksgrößen in der Eigenheimsiedlung Dresden-Dölzchen liegen durchschnittlich bei 745 m², wobei Extremwerte von ca. 1500 m² max. und ca. 450 m² min. auftreten. Die Grundstücksgrößen in der Eigenheimsiedlung Bonn-Ippendorf liegen darunter mit ca. 350 m² max. und ca. 250 m² min.

durch den Hausgarten auf die Straße zu gelangen, statt von der Haustür direkt auf den Fußweg bzw. die Straße.

Neben den Gärten in Eigenheimsiedlungen werden in beiden Städten vorrangig die Villengärten genutzt, gefolgt von den Grünflächen der Stadtgebiete der 1950/60er Jahre. Häufigste Nutzergruppe sind Rentnerhaushalte für Gärten am Haus/im Hof. Mehr als die Hälfte der Rentnerhaushalte nutzt die Gärten täglich, vergleichbar zu Familien mit kleinen Kindern. Im Unterschied dazu bevorzugen viele Bewohner innerstädtischer Wohngebiete das städtische Leben. „In die Stadt gehen“ dominiert in den Zentrumsbereichen und dem zentrumsnahen Dresdner Gebiet der 1950/60er Jahre mit Abstand vor der Nutzung der Gärten am Haus bzw. im Hof. Vergleichbare Verhaltensweisen zeigen Junge Haushalte und Junge Wohngemeinschaften. Vermutlich sind diese auch durch eingeschränkte Wahlmöglichkeiten aufgrund bestehender Defizite im Angebot und in der Nutzbarkeit zu erklären.

Abb. 28: Grünflächennutzungsmuster von 520 Befragten in Dresden;
absolute Häufigkeitsverteilung der Angaben



Quelle: Thinh, Befragung 2003/04

Die Nutzung der Kleingärten hängt außerordentlich stark vom Besitz eines Kleingartens ab. Bei diesem Merkmal selbst bestimmter Lebensqualität treten zwischen Bonn und Dresden die größten Unterschiede in der Freiraumnutzung auf. In Dresden wie in anderen ostdeutschen Städten hatten Kleingärten in den 1960er, 1970er und 1980er Jahren für junge Familien einen hohen Stellenwert als Grundlage für eine aktive, frei bestimmte Erholung und als Ergänzung zum Wohnen im Plattenbaugebiet (vgl. Unglaube 1972, Baeseler et al. 1989). Der Kleingarten in Entfernung stellte gleichzeitig einen Ortswechsel dar und war in den Sommermonaten vergleichbar mit der „Sommerfrische“

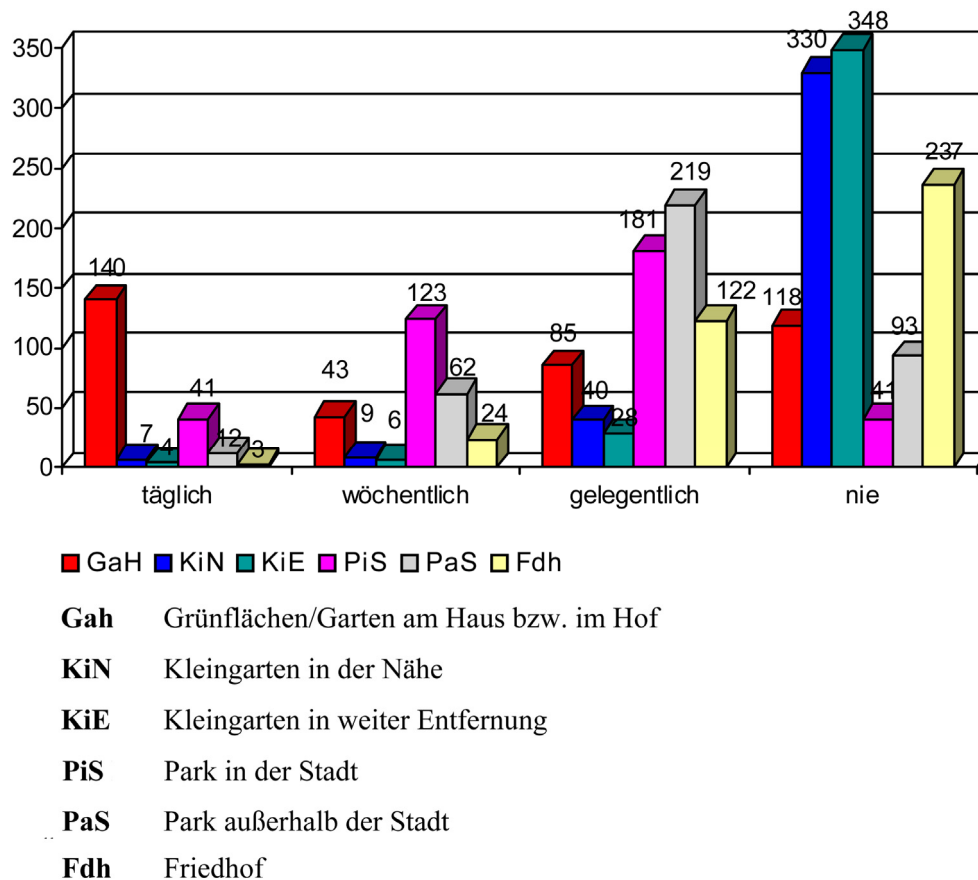
aus der frühen Arbeiterbewegung. Der Anbau von Obst, Gemüse und Zierpflanzen, der nach Kriegsende eine willkommene Form der Eigenversorgung war, wurde später in den Statuten der Kleingartenverbände als Pflichtaufgabe festgeschrieben und von den Freunden der Kleingartenverbände kontrolliert. Zu einem Paradigmenwechsel kam es nach 1990. Die Siedlergrundstücke wurden zunehmend für Erholungszwecke umgenutzt, wogegen Kleingärten ihr Nutzungsspektrum laut Satzung beibehielten. Sie veränderten sich seitdem auch im äußerlichen Erscheinungsbild. Vielerorts sind Siedlergrundstücke und Kleingärten für Rentner, Vorruheständler und Arbeitslose ein Domizil, das vorrangig für soziale Kontakte mit den bekannten Nachbarn steht und den Tages- bzw. Wochenablauf strukturiert (vgl. Kokenge, Lieske 2005). In Dresden kommt die Nutzung der Kleingärten in Entfernung und in der Nähe wöchentlich und gelegentlich zum Tragen, in Bonn nennenswert nur gelegentlich bei Kleingärten in der Nähe. Dominant in beiden Fällen ist die Aussage, Kleingärten werden nie genutzt. Damit werden aktuelle Einschätzungen und Prognosen der Stadtplanung in Dresden und Leipzig gestützt, dass die Kleingärtner in wenig nachgefragten Lagen unzureichend Nachfolger finden. Vermutlich werden kleine, abgelegene Kleingärten, die von der Kleingartensparte aufgegeben werden, brachfallen. In Dresden wird sich der ohnehin hohe Anteil an Brachflächen (vgl. Wurff 2008) in Abhängigkeit von der Lage der Kleingärten vermutlich noch erhöhen.⁸

Von Interesse sind Kleingärten u. a. für Alleinerziehende. Das knappe Zeitbudget nach der Erwerbstätigkeit erfordert Sicherheit für kleine Kinder beim Spielen und sonstigen Aufenthalt im Freien. Dies ist in eingefriedeten Kleingärten gegeben, die oft gemeinsam mit den Eltern genutzt werden. In den Kleingärten und auf den Siedlungsgrundstücken sind zunehmend Enkel⁹ zu Gast, die wie die Generation der eigenen Kinder gemeinsam spielen. Allerdings ist zu bezweifeln, dass Alleinerziehende mit ihrem geringen Zeitbudget in der Lage sind, Kleingärten vorschriftsgemäß zu pflegen. Den Befragungsergebnissen konnte nicht entnommen werden, ob sich die Kleingartennutzung auf den eigenen Kleingarten bezieht oder auf die Mitnutzung des Gartens von Eltern, Verwandten, Freunden etc. Diskussionen künftiger Nutzungsmöglichkeiten setzen diesbezügliche Kenntnisse voraus. In diesem Zusammenhang wäre außerdem zu erörtern, ob die Satzung für Kleingärten den Verhaltensweisen und Nutzungsbedarfen der Bevölkerungsgruppen angemessen ist. Im Vergleich von Bonn und Dresden wird der Kleingarten/Bungalow in weiter Entfernung von den Dresdner Befragten häufiger genutzt. Für Bonn ist eine häufigere Kleingartennutzung in der Großsiedlung festzustellen. Vermutlich steht diese in Beziehung zum hohen Anteil von Ausländern mit anderen Traditionen und zu den dominanten Lebensphasen der Bewohner.

⁸ Zurzeit gibt es laut Aussage des Stadtplanungsamtes Dresden sowohl Wartelisten für Kleingärten als auch Schwierigkeiten, Kleingartenparzellen weiter zu vermitteln.

⁹ Glaser (2002) identifiziert die Enkelgeneration als Nachfolger im Besitz denkmalgeschützter Häuser und bringt deren Abwanderung bzw. Fehlen mit dem drohenden Verfall dieser Denkmale in Zusammenhang. Es ist zu vermuten, dass es zur Nutzung bzw. Weiterführung von Kleingärten dazu Parallelen gibt. Die häufigsten Nutzer der Kleingärten sind Rentner und Erwerbstätige.

Abb. 29: Grünflächennutzungsmuster von 386 Befragten in Bonn;
absolute Häufigkeitsverteilung der Angaben

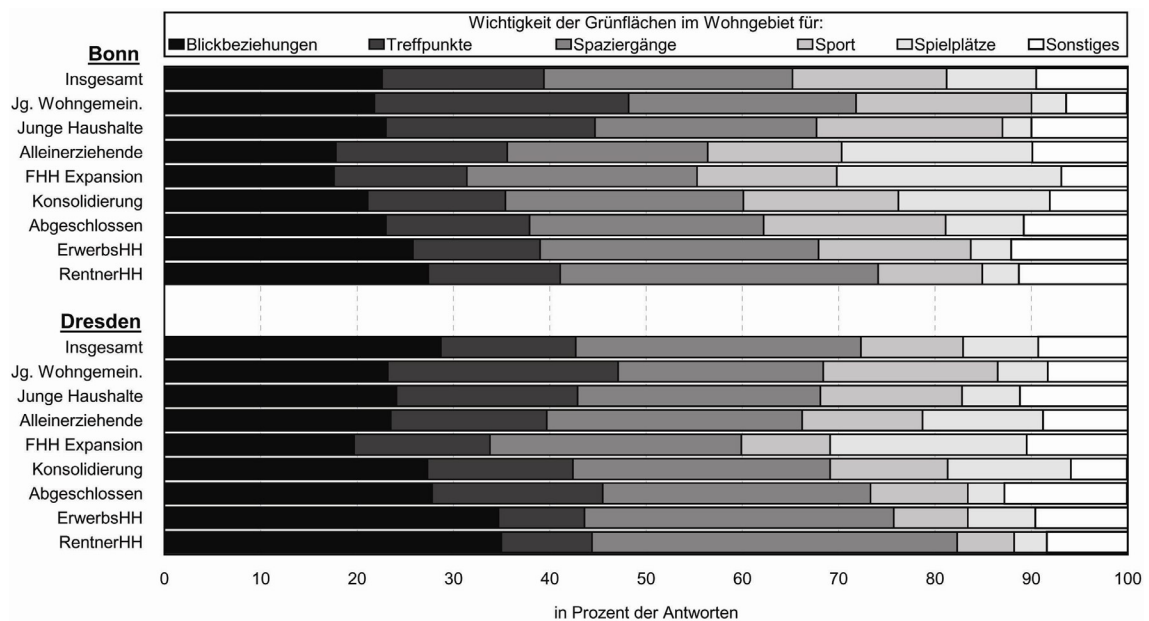


Quelle: Thinh, Befragung 2003/04

In den Gebieten der Gründerzeit und der 1950/60er Jahre, den Zentren und den Großsiedlungen mit sehr unterschiedlichen Profilen sozialer Gruppen und Bedarfe der Bewohner ist ein Kleingartenangebot sehr schwer herstellbar. Nach eigenen Beobachtungen und Bewohnergesprächen führt dies gelegentlich zu Nutzungskonflikten mit anderen Bedarfsgruppen.

Die bevorzugten Nutzungsformen der Grünflächen bezogen auf die Haushaltstypen wurden aus den Antworten auf die Frage nach den Gründen für die Wichtigkeit der Grünflächen abgeleitet (Abb. 30).

Abb. 30: Gründe für die Wichtigkeit von Grünflächen nach Haushaltstypen



Quelle: Möbius, Befragung 2003/04

Es dominieren Spaziergänge vor Blicken ins Grüne, Treffpunkte im Freien, Sport, Spiel und das Ausführen des Hundes. Besonders wichtig sind Spaziergänge und Blickbeziehungen für Rentnerhaushalte, Erwerbshaushalte und für Haushalte mit abgeschlossener Familienphase. Hinsichtlich des Zeiteinsatzes für die differenzierte Nutzungsform, der aus den eigenen Befragungen nicht abgeleitet werden kann, sind Studien über die Zeitverteilung (Borchers 1997) und Inhalte der Familienberichte der Bundesregierung aufschlussreich. Den Dresdnern scheinen die Blickbeziehungen insgesamt noch wichtiger zu sein als den Bonner Befragten. In der Expansionsphase der Familien wird die „Zeit im Freien“ vermutlich zu einem annähernd gleich großen Anteil wie „auf dem Spielplatz“ verbracht. Dabei bestehen Unterschiede in den Nennungen zwischen den Stadtgebietstypen und den Städten Bonn und Dresden. Spielplätze sind den befragten Haushalten der Expansionsphase in den Gründerzeitgebieten zu 53 % wichtig, in den Villengebieten sogar zu 91 %. Diese Ergebnisse korrespondieren mit den Untersuchungen von Bonacker in Berlin (2000). Die Wichtigkeit der Spielplätze relativiert sich bereits in der Konsolidierungsphase, in der die Kinder schon selbstständig agieren. Zum Spielen tritt die sportliche Betätigung. Auch Blickbeziehungen werden in dieser Lebensphase wieder wichtiger und häufiger. Junge Wohngemeinschaften, Junge Haushalte und Alleinerziehende, aber auch Haushalte mit abgeschlossener Familienphase nutzen nach eigenen Beobachtungen und Gesprächen mit Bewohnern die Grünfläche gern als Treffpunkt und für sportliche Betätigungen, nahezu gleichauf mit Spaziergängen und der Wertschätzung von Blicken ins Grüne.

Zufriedenheit mit den Freiraumbedingungen in den untersuchten Stadtgebietstypen

Die *Großsiedlungen* Bonn-Tannenbusch und Dresden-Prohlis sowie das kleine Plattenbaugebiet der 1980er Jahre Dresden-Räcknitzhöhe haben trotz des großzügigen Grüns innerhalb der Wohngebiete Defizite in Bezug auf Individualität für kleinere Nutzergruppen. Für Kleinkinder fehlt die Sicherheit auf dem Spielplatz. Es ist Aufsicht erforderlich, die gerade für Alleinerziehende schwierig zu leisten ist. Jugendgruppen bemängeln, dass die sparsam eingefügten Sitzplätze vorwiegend von älteren Menschen genutzt werden. Für Bedürfnisse der Jugend bestehen nicht genügend Angebote. Im Zusammen-

leben der Angehörigen verschiedener Lebensphasen kommt es zwangsläufig zu unterschiedlichen Nutzungsinteressen (vgl. Geißler 1991) und auch zu gegenseitigen Störungen. Am unproblematischsten erscheint das Zusammenleben älterer Menschen und junger Familien, deren Lebensrhythmen und Bedürfnisse nach Ruhe sich ergänzen. Relativ kurzfristig ändern sich die Nutzungsansprüche der Familien in der Expansions- und Konsolidierungsphase. Darin sind die Ursachen für Unzufriedenheit mit den gegebenen Bedingungen zu sehen, die beim Erstbezug durchaus gepasst haben können, nun aber Anlässe für Reibereien mit anderen Bedarfsgruppen bieten.

Haushalte mit abgeschlossener Familienphase und Rentner wünschen sich in den Großsiedlungen mehr Blumenschmuck, um bewusst die Jahreszeiten miterleben und die Schönheiten der Natur betrachten zu können. In Bonn-Tannenbusch betrifft das nach eigenen Befragungsergebnissen 3 von 12 Rentnerhaushalten, in Dresden-Prohlis 6 von 23 Rentnerhaushalten und in Dresden-Räcknitzhöhe 4 von 18 Rentnerhaushalten. Die Pflegeaufwände und Kosten (Grunert 1964) für die Anschaffung und Erneuerung der Einjahrespflanzungen oder Staudenbeete sind hoch. Ein pfleglicher Umgang mit dem Blumenschmuck durch die Bewohner sollte die Voraussetzung sein.

Die Befragungsergebnisse zu den *Einfamilienhausgrundstücken* Dresden-Dölzschen und Bonn-Ippendorf weisen eine hohe Zufriedenheit nach. Diese resultiert in einem starken Maße aus dem Wohnen im Grünen, das man nach den individuellen Wünschen gestalten und umgestalten kann. Gespräche mit Bewohnern in den Eigenheimsiedlungen bestätigen das. Das Einfamilienhaus passt sich leicht an die sich wandelnden Nutzungsansprüche im Lebensverlauf an.

Im Gegensatz zum halböffentlichen Freiraum in den Großsiedlungen, in den Gebieten der *1950/60er Jahre* und in den Gründerzeitgebieten besteht im sichtgeschützten Freiraum des Einfamilienhauses der größte individuelle Handlungsspielraum für Nutzer. Hinzu tritt, dass sich die Hausbesitzer für die Anpassung des Freiraums an die sich ändernden Ansprüche der Lebensphasen selbst verantwortlich fühlen. Nutzungskonflikte treten nur eingeschränkt oder temporär auf, u. a. mit Nachbarn.

Die Freiraumbedingungen in den *Villengebieten* Dresden-Blasewitz und Bonn-Bad Godesberg sind sehr überzeugend. Die große Zufriedenheit der Bewohner von Villen erscheint demzufolge ebenso verständlich wie der meistgenannte Wunsch aller Befragten, im Villengebiet zu wohnen, und der hohe Preis, der für die Erfüllung dieses Wunsches zu zahlen ist. Vergleichbar zum Einfamilienhaus kann man in diesen Gärten sämtliche für die Lebensphase wichtigen Funktionen für Spiel, Sport, Aufenthalt im Freien und Freilauf des Hundes einordnen, ohne dass es den Gesamteindruck des Villenparks stört. Für Spaziergänger stellt dieses Ensemble von Architektur und Natur ein Erlebnis dar.

In den *Gebieten der 1950/60er Jahre* Dresden-Seevorstadt und Bonn-Reutersiedlung ist die Zufriedenheit mit dem Wohnumfeld, das den Freiraum einschließt, mit 78 % relativ hoch. In Bonn entspricht dieser Wert dem Befragungsdurchschnitt mit einem hohen Anteil der sehr Zufriedenen. In Dresden liegt der Wert über dem Befragungsdurchschnitt. Für die Freiraumgestaltung in der Seevorstadt werden über Spiel- und Sportplätze hinaus mehr Sitzplätze und Möglichkeiten zum Betrachten gewünscht, u. a. mehr Blumenschmuck. Diese Wünsche korrespondieren mit den Bedarfen der dominanten Nutzergruppen in der Lebensphase „Rentnerhaushalt“ neben jungen Haushalten und einem geringen Anteil Familien. Die Pflege von Blumenschmuckanlagen zum Betrachten erscheint unter dieser Konstellation der Bevölkerungsstruktur relativ konfliktfrei und die geäußerten Wünsche nach Sitzplätzen und Sportanlagen als Möglichkeit zur Steigerung der Lebensqualität realisierbar.

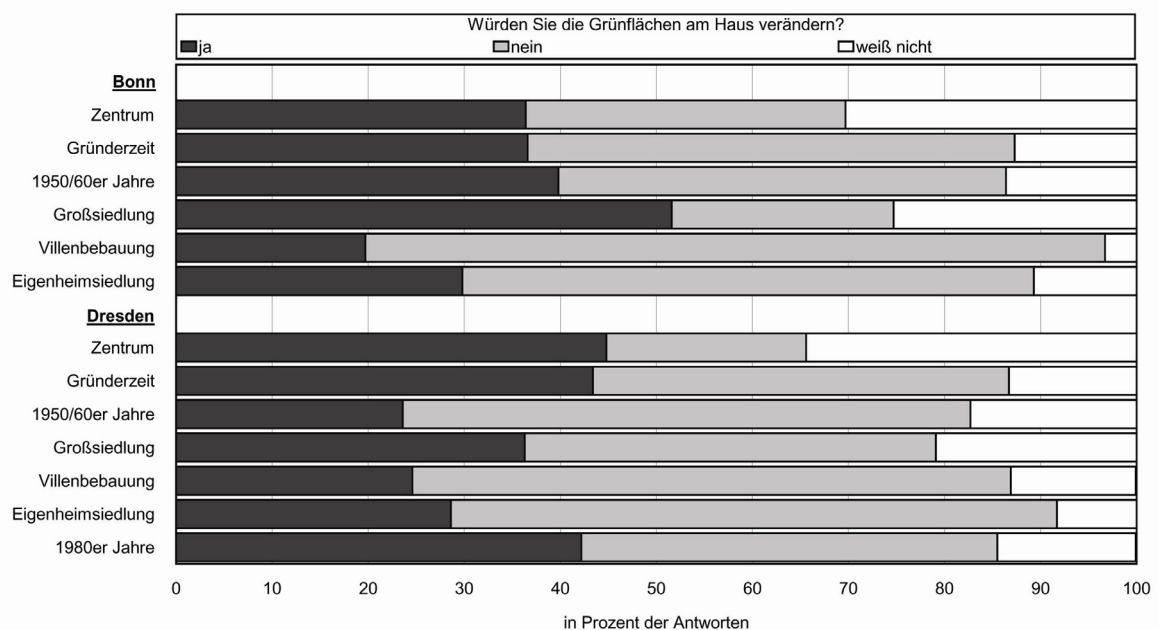
In den *Gründerzeitgebieten* Dresden-Pieschen und Bonn-Südstadt ist das Meinungsbild der Bevölkerung bezüglich der Zufriedenheit mit den Freiraumbedingungen geteilt. Während das Bonner Gebiet über eine hohe Lagegunst verfügt, ist die Unzufriedenheit der Pieschener Bürger mit dem Wohnumfeld nachvollziehbar. Besonders kritisiert werden Schmutz und Unordnung im Wohngebiet, weniger die kleinen und unzureichenden Grünflächen. Immerhin würden ca. 42 % der Befragten in Dresden die Freiflächen verändern. Die räumlichen Bedingungen, die objektiv nicht gegeben sind, müssten allerdings dazu eine Voraussetzung bieten. In Pieschen besteht das Potenzial eher in der großräumigen Vernetzung neben individuellen Lösungen im direkten Umfeld. In Bonn ist die Hälfte der Befragten mit den Freiraumbedingungen zufrieden und sieht keinen Bedarf an Veränderung.

Die *Zentrumsgebiete* beider Städte weisen bezüglich der Freiraumangebote die größten Defizite auf. Von der Mehrzahl der Bewohner wird die Urbanität als besondere Lebensqualität hoch geschätzt. Allerdings werden Freiräume, Spiel- und Sportplätze auch vermisst. Die Wünsche nach Veränderung der Grünflächen sind im Dresdner Zentrumsbereich am höchsten, gefolgt vom Gründerzeitgebiet und der Großsiedlung. In Bonn dominieren die Veränderungswünsche in der Großsiedlung und im Gebiet der 1950er/1960er Jahre an dritter Stelle, gleichauf mit dem Gründerzeitgebiet.

Beurteilung der Grünflächen am Haus

Die Abb. 31 demonstriert die oben diskutierten Wünsche nach Wohngrün bezogen auf die untersuchten Stadtgebietstypen. Die von den Befragten angegebenen Defizite an Wohngrün in den Großsiedlungen Dresden-Prohlis und Bonn-Tannenbusch stimmen nicht mit der fachlichen Bewertung überein. Sie sind zum Teil auf die diskutierten Nutzungskonflikte zurückzuführen. Wahrscheinlich wird die negative Beurteilung durch das Negativeimage von Plattenbausiedlungen beeinflusst, das sich seit der Zeit der starken Befürwortung während des Erstbezugs und wahrscheinlich korrespondierend mit Veränderungen der Bevölkerungsstruktur gewandelt hat.

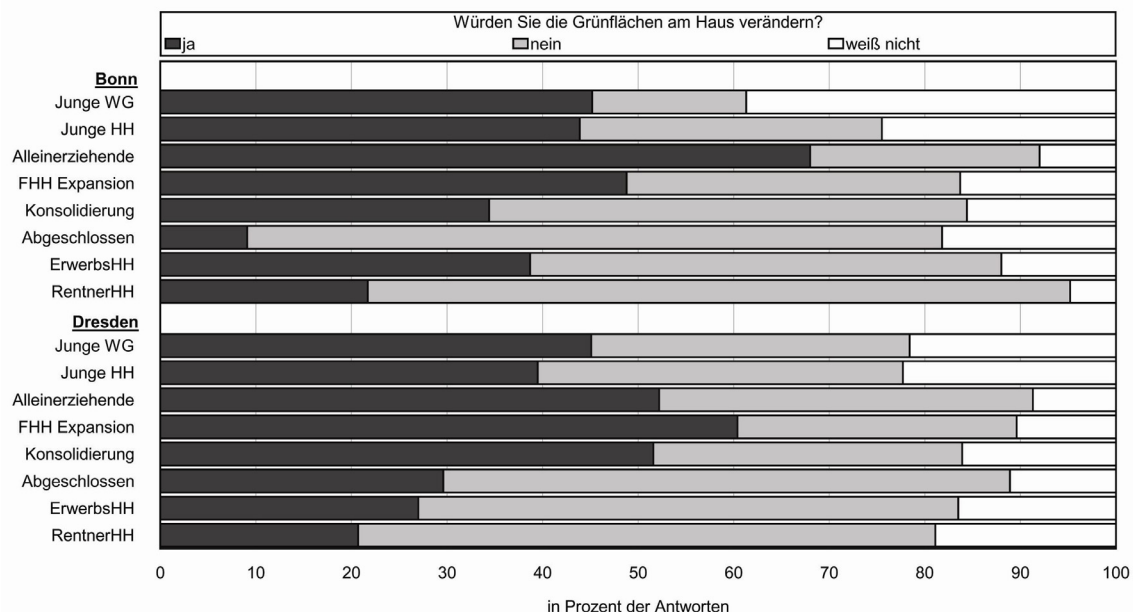
Abb. 31: Würden Sie die Grünflächen am Haus verändern? (nach Stadtgebietstypen)



Quelle: Möbius, Befragung 2003/04

Die Antwort auf die Zufriedenheit mit den Grünflächen am Haus erschließt sich auch über die Frage „Würden Sie die Grünflächen am Haus verändern?“. Die Antworten unterscheiden sich sehr stark nach den Haushaltstypen (vgl. Abb. 32), aber auch zwischen den Städten. Veränderungsbedarf an den Grünflächen am Haus verneinen Rentner und Haushalte mit abgeschlossener Familienphase besonders überzeugend in Bonn mit jeweils über 70%. In Dresden äußern die Rentnerhaushalte am seltensten Änderungswünsche bezüglich der Grünflächen am Haus. Ebenfalls wenig Veränderungsbedarf haben neben den Haushalten mit abgeschlossener Familienphase die Erwerbshaushalte. Zu den bereits erklärten Zusammenhängen mit den unterschiedlichen Nutzungsmustern tritt hinzu, dass zurzeit in Dresden von einer großen Auswahl der Wohnungen und ihres spezifischen Umfeldes ausgegangen werden kann. Mit Abschluss der Familienphase verändern Bürger ihre Wünsche zur Wohnsituation für die folgende Lebensphase. Gezielt wird eine kleinere Wohnung in der bevorzugten Lage gewählt, die mit der Ausstattung des Freiraumes und dem Mietpreis den Vorstellungen entspricht. Es kann demzufolge davon ausgegangen werden, dass die überwiegend gezielt gewählten Wunschbedingungen Ursache für die Zufriedenheit sind.

Abb. 32: Würden Sie die Grünflächen am Haus verändern? (nach Haushaltstypen)



Quelle: Möbius, Befragung 2003/04

Wie erwartet sind es die Familien mit kleinen Kindern, mit Schulkindern und die Alleinerziehenden, die Veränderungswünsche für die Grünflächen am Haus anmelden. In Dresden sind es vorrangig die Familien mit Kleinkindern. Die Haushalte in der Konsolidierungsphase liegen gleichauf mit den Alleinerziehenden bezüglich der Veränderungswünsche. In Bonn sind es vorrangig die Alleinerziehenden, die die Grünflächen am Haus verändern würden. Junge Haushalte und junge Wohngemeinschaften sind eher gespalten in ihrem Meinungsbild.

Bezogen auf die ausgewählten Wohngebietstypen ergibt sich ebenfalls das erwartete Bild aus der Bestandsbewertung und aus den Antworten auf offene Fragen. Am seltensten wird Veränderungsbedarf in den Villengebieten – in Bonn mit Abstand – und den Eigenheimsiedlungen angemeldet. Während in Dresden die Bewohner des Zentrums und des Gründerzeitgebietes mehrheitlich „verändern“ wollen, sind es in Bonn nur die Bewohner der Großsiedlung und eingeschränkt des Zentrums bei Beachtung der Stim-

men, die nicht verändern wollen. Diese Ergebnisse sprechen klar für eine stärkere Beachtung der Bedarfsgruppen in ihren Ansprüchen neben den differenzierten Bedingungen der Freiraumausstattung und -lage in den Stadtgebieten bei der Stadtentwicklung.

Zufriedenheit mit Freiräumen und Veränderungswünsche im Vergleich

Für beide Städte gilt die außerordentlich hohe Wertschätzung der Freiräume, die in Dresden bezogen auf das grüne Wohngebiet annähernd 90 % der Befragten bescheinigen und in Bonn über 80 %. Damit ist Wohnen im Grünen eine Lebensqualität, die im Osten und Westen Deutschlands gleichermaßen nachgefragt und genutzt wird. Die Nutzungsformen Spaziergänge, Treffpunkte, Sport und Spiel und nicht zuletzt die Blicke ins Grüne sind in Bonn und Dresden über die einzelnen Haushaltstypen vergleichbar. Die Bedeutung der unkomplizierten Nutzbarkeit der Freiräume kommt zum Ausdruck in den Antworten auf die Frage: Wie wichtig ist die Erreichbarkeit der Grünanlagen/Parke zu Fuß? Darauf antworten nahezu 80 % der Bonner Befragten sehr wichtig/wichtig und über 70 % der Dresdner. Auch zu dieser Frage sind Unterschiede zwischen den Antworten minimal. Die räumliche Nähe der Bonner Freiräume zu den Wohngebieten gegenüber einer größeren Distanz in Dresden mögen die kleineren Unterschiede beeinflussen. Deutlicher sind die Unterschiede auf die Frage nach der Wichtigkeit der Nähe von Spiel- und Bolzplätzen. Für die höhere Befürwortung der Wichtigkeit in Bonn werden Ursachen in der günstigeren Altersstruktur gesehen und speziell im höheren Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung. Weitere Ursachen könnten geringere Angebote an Spiel- und Bolzplätzen in Bonn sein im Vergleich zu Dresden.

Lokale Besonderheiten können für die geringfügigen Unterschiede in den Nutzungsmustern der Freiräume/Grünflächen nach Häufigkeitsverteilung verantwortlich sein. Die Bonner Befragten nutzen demnach den Garten am Haus häufiger täglich als die Dresdner. Dafür geben die Dresdner Befragten an, Parke außerhalb und innerhalb der Stadt sowie die Gärten am Haus häufiger gelegentlich zu nutzen. Übereinstimmend geben die Bonner und Dresdner Befragten an, Parke in der Stadt zu nutzen. Die Antworten: Ich nutze Parke in der Stadt nie, liegen in Bonn bei 41 % und in Dresden bei 42 %. Neben lokalen Besonderheiten liegen diesen Antworten offensichtlich auch Mentalitätsmuster zugrunde, die in Bonn eher zu großzügigeren Einschätzungen führen gegenüber den eher kritischen Dresdnern.

Gravierende *Unterschiede der Nutzungsmuster* wurden bei den Angaben zur Kleingartennutzung sichtbar. Während in Bonn Kleingärten in der Nähe und Kleingärten in der Entfernung äußerst selten genutzt werden, erscheint die Kleingartennutzung in Dresden immer noch als Tradition, wenn auch stark geschwächt. Diese Abweichungen sind einerseits auf die Traditionen der Arbeiterbewegung und Schrebergarteninitiative in Sachsen zurückzuführen und andererseits auf die Kleingartenförderung in der DDR bei Reduzierung des Einfamilienhausbaus auf Bedarfe kinderreicher Familien. Die Veränderungen in den Arbeitszeitregimes und in der Intensität der Erwerbsarbeit und die Reisefreiheit nach der Wende bremsten vermutlich die Bedarfe selbstbestimmter aktiver Erholung in Kleingärten und Wochenendgrundstücken. Hinzu traten Abwanderungen potenzieller Nachfolger in der Kleingärtnertradition. Andererseits entstanden in Dresden ausreichende und differenzierte Angebote an Wohnbedingungen, die die gewünschte Freiraumkomponente in unmittelbarer Nähe beinhalten und somit ebenfalls die Kleingartennutzung einschränken. Es ist zu vermuten, dass sich die Dresdner Verhaltensweisen der jüngeren Generationen in der Nutzung von Freiräumen schrittweise an die Bonner Gewohnheiten angleichen, wenn sich keine gravierenden Änderungen in den aktuellen Rahmenbedingungen vollziehen.

Gegenwärtig werden Kleingärten in der Nähe von den Dresdner Befragten der Großsiedlung Prohlis und des kleinen Plattenbaugebietes Räcknitzhöhe am häufigsten genutzt und am seltensten von den Befragten der Villengebiete. Diese Befragungsergebnisse stützen die Kompensationsthese, die besagt, dass das Wohnen im Vollkomfort des komplexen Wohnungsbaus durch individuelle Betätigungsformen wie die Kleingarten-nutzung kompensiert werden kann und sollte. Die Nutzung von Kleingärten und Bungalows in Entfernung ist ebenfalls stark präsent im kleinen Plattenbaugebiet Räcknitzhöhe, aber schwächer in Prohlis und ebenfalls angezeigt für die Befragten der Dresdner Seevorstadt (Wohngebiet der 1950/60er Jahre). Im Vergleich zum Kleingarten in der Nähe wird die tägliche Nutzbarkeit der Gärten zwar eingeschränkt, allerdings zugunsten eines Ortswechsels, der Qualitäten eines Kurzurlaubes aufweist.

Auch in Bonn wohnen die Nutzer von Kleingärten in der Nähe und in Entfernung vorrangig in der Großsiedlung Tannenbusch. Nur einzelne Befragte in Villengebieten nutzen Kleingärten. Damit bestätigt sich die Kompensationsthese auch in Bonn.

Die *Veränderungswünsche der Freiflächen* wurden einerseits bestimmt von der jeweiligen Lebensphase/Haushaltsform und andererseits von den konkreten Freiraumbedingungen, die durch die Stadtgebietstypen verallgemeinert abgebildet werden. Unterschiede zwischen den Städten Bonn und Dresden sind sichtbar, allerdings keine gravierenden. In Bonn geben vorrangig die Alleinerziehenden mit nahezu 70% der Nennungen an, die Grünflächen am Haus verändern zu wollen. Mit 50% der Nennungen folgen die Familienhaushalte in der Expansionsphase. Demzufolge sind die Freiraumbedingungen für die Nutzung durch Kleinkinder am häufigsten veränderungswürdig bzw. an sich relativ kurzfristig ändernde Bedarfe anzupassen. In Dresden werden Veränderungswünsche mit 60% der Nennungen am häufigsten von Familien in der Expansionsphase genannt, danach von Alleinerziehenden und von Familien mit Schulkindern (Konsolidierungsphase). Die Unterschiede resultieren demzufolge aus den Familiensituationen in Verbindung mit den Freiraumbedingungen. In Bonn sind es beispielsweise die Freiraumbedingungen der Großsiedlungen, die unzureichend an die Bedarfe der Befragten angepasst sind. In Dresden werden mit 40% der Nennungen im Plattenbaugebiet, im Zentrum und im Gründerzeitgebiet Veränderungen gewünscht. Im Vergleich zu den gutachterlichen Bewertungen sind diese gefühlten Defizite der Befragten nicht in jedem Fall mit Fakten zu stützen. Durch soziale Konstellationen, speziell durch die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (s.o.) ist hier das Sicherheitsbestreben höher anzusetzen als beispielsweise in Einfamilienhaus- und Villengebieten. Vergleichbares gilt für Bedarfe an individuellen Nutzungsformen, die in Antworten auf offene Fragen genannt wurden. Solche Angebote sind aufgrund des großflächigen Gestaltungsdukts der Freiräume nur teilweise kompensierbar, beispielsweise durch Einordnung von Sitz- und Spielbereichen, Mietergärten u. a. Es liegt die Vermutung nahe, dass die überaus hohe Zufriedenheit der Bonner Befragten mit den Freiräumen in den Villengebieten, im Eigenheimgebiet und im Gründerzeitgebiet mit Lagegunst zu städtischen Freiräumen auf den Vorteilen relativer Sicherheit und individueller Nutzungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Freiräume beruht, ebenso wie in Dresden.

Insgesamt können zwischen den Fallbeispielen West und Ost *keine gravierenden Unterschiede der Freiräume* festgestellt werden, bezogen auf die Ausstattung und Pflege, die Nutzungen sowie die Zufriedenheit und die Wünsche der Befragten. Vielmehr sprechen die Indizien für eine Abhängigkeit der Zufriedenheit mit den Freiraumbedingungen bezogen auf die Lage, zum Teil die Größe, auch von Funktionen neben städtebaulichen Merkmalen. Die Freiräume werden in beiden Städten als besondere Lebensqualität erkannt und in unterschiedlicher Intensität in Abhängigkeit von den Lebenssituationen

genutzt. Anzustreben sind passfähige Bedingungen der Freiraumausstattung und Entwicklung in Bezug zur dominanten Lebensphase der Wohnbevölkerung mit den Bedürfnissen nach Sicherheit und Individualität der Freiraumnutzung. Die Lage der Freiräume innerhalb der Stadt und zu den attraktiven städtischen Parkanlagen und Plätzen erscheint als relevantes Qualitätsmerkmal. Die Weiterentwicklung der Freiraumbedingungen sollte demzufolge stark an den zu erwartenden bzw. vorgesehenen Nutzergruppen orientiert werden mit ihren spezifischen Bedarfen, Wünschen und Interessen sowohl bei Neubauten als auch bei Umbauaktivitäten. Dafür gibt es vielerorts in Ostdeutschland und in schrumpfenden Städten Westdeutschlands komfortable Handlungsspielräume durch ein Überangebot von Brachflächen.

3 Empfehlungen für die Entwicklung wertgleicher Bedingungen

Potenziale des Wohnungsbestandes und Wohnumfeldes

Für alle Untersuchungsgebiete gilt, dass der Wohnungsbestand durch die typischen Bauepochen, in denen die Gebiete entstanden sind, geprägt wurde. Unterschiede sind u. a. entstanden unter differenzierten Rahmenbedingungen in Ost- und Westdeutschland in den vergangenen Jahrzehnten. Die Untersuchungen bescheinigen, dass es bei den befragten Bewohnern der Städte Dresden und Bonn gleiche Präferenzen bezüglich der Wichtigkeit einzelner Merkmale der Wohnsituation gibt. Vergleichbar sind die Ausstattung der bewohnten Wohnungen und die Wertschätzung der einzelnen Stadtgebietstypen mit ihren Lagen und Wohnqualitäten. Unterschiede bestehen bei der Bewertung des Wohnumfeldes sowie teilweise noch bei der Wohnungsversorgung, was das Wohnen zur Miete oder im Eigentum, die bewohnten Wohnflächen und die Zahl der Wohnräume sowie die Mietbelastung betrifft.

Unter dem Blickwinkel ostdeutscher Städte zeigt sich Handlungsbedarf in erster Linie in den Zentrumsgebieten und in den Gründerzeitgebieten sowie in den Großsiedlungen. In Bonn als westdeutsche Stadt ist dieser Handlungsbedarf in erster Linie bei den Wohnungen der 1950/60er Jahre zu erkennen und in den Wohnungsbeständen und im Wohnumfeld der Großsiedlungen. In der Aufwertung des Wohnungsumfeldes bei Beachtung unterschiedlicher Defizite in Ost und West bestehen Möglichkeiten zur Entwicklung wertgleicher Bedingungen für die Wohnbevölkerungen in den Städten Bonn und Dresden. Weitere Ansatzpunkte werden für die jeweiligen Stadtgebietstypen nachfolgend genannt.

Die *Villengebiete und Eigenheimsiedlungen* werden in beiden Städten von den Befragten als bevorzugte Wohngebiete genannt und offensichtlich aufgrund der Qualität der Wohnungen und des Wohnens im eigenen Haus, aber auch aufgrund des grünen Wohnumfeldes, bevorzugt. Für diese Gebiete kann von Bedarfen für eine Erweiterung der Wohnnutzung ausgegangen werden. Da es sich hierbei allerdings um Wohnformen handelt, die mit vergleichsweise hohen Kosten und Mieten verbunden sind, wäre zu prüfen, inwieweit die Einkommenssituation in den Städten für eine solche Entwicklung spricht. Insbesondere in den Villengebieten sollte ein Potenzial für das Wohnen erschlossen werden. Da häufige Gewerbenutzungen in den Gebieten zu Belastungen der Bewohner und Problemen mit dem Denkmalschutz führen können, sollten diese nicht ausgebaut, sondern eher das Wohnen in den Villengebieten gestärkt werden. Das bedeutet sowohl eine Steigerung der Lebensqualität als auch den Schutz der Gebiete. Für Einfamilienhäuser wird in den ostdeutschen Städten weiter von einer Nachfrage ausgegangen, die sowohl jüngere Familien als auch Ältere betreffen könnte, gestützt durch statistisch nachweisbare Rückzugstendenzen in die Städte. Wie die Situation in Bonn gezeigt hat, kommen in Westdeutschland durch Alterung der vorhandenen Gebiete zunehmend

mehr Einfamilienhäuser auf den Markt, sodass nicht von Erweiterungstendenzen, sondern eher von einem Bewohnerwechsel auszugehen ist.

Im Dresdner *Gründerzeitgebiet* sind trotz umfangreicher Baumaßnahmen in den vergangenen Jahren weiterhin Sanierungsbedarfe im Wohnungsbestand zu erkennen. Diese sollten unbedingt abgebaut werden, um so die von den Gebäuden mit schlechtem Bauzustand ausgehenden negativen Tendenzen in den Gebieten zu beseitigen. Bei fehlender Nachfrage wäre auch über einen Abriss einzelner Gebäude nachzudenken, was unter Umständen auch zur Aufwertung des Wohnumfeldes beitragen kann. Das Wohnumfeld wird in den Gründerzeitgebieten deutlich kritischer bewertet als in anderen Gebieten. Dessen Aufwertung und Umgestaltung wird unter der Perspektive einer zunehmend älteren Bevölkerung der entscheidende Faktor für die weitere Wohnnutzung sein. Dabei stehen weniger die infrastrukturelle Ausstattung und Versorgung im Mittelpunkt, sondern Ordnung und Sauberkeit und mehr Grün im Gebiet.

In beiden Städten werden in den *Großsiedlungen* sowohl die Wohnungen als auch das Wohnumfeld von denen, die dort wohnen, negativ beurteilt. Das ist besonders in der Bonner Großsiedlung der Fall, aber auch in Dresden waren solche Tendenzen zu beobachten. Die Kritik wird allerdings bei konkreten Nachfragen nicht untersetzt, sodass die Vermutung naheliegt, dass hier ein schlechtes Image der Gebiete eine Rolle spielt. Weitere Ursachen sind häufig enge und problematische Nachbarschaften sowie Schmutzecken im Wohngebiet. Mehr Individualität und selbstbestimmtes Wohnen in den Gebieten könnten zum Abbau von Unzufriedenheit beitragen. Allerdings sind insbesondere in den Großsiedlungen mit einem hohen Anteil preisgünstiger Wohnungen notwendige Veränderungen immer im Zusammenhang mit der Einkommenssituation der Bewohner zu sehen. Diesen ist eine geringe Miete sehr wichtig und es sind häufig sehr hohe Mietbelastungen zu beobachten.

Die angetroffene Situation in den untersuchten *Gebieten der 1950/60er Jahre* ist charakteristisch für diesen Gebietstyp in ost- bzw. westdeutschen Städten. Das Dresdner Gebiet wurde nach 1990 im bewohnten Zustand komplett saniert. Es wird sowohl von jüngeren Familien als auch von älteren Menschen angenommen. Anders in Bonn, wo Handlungsbedarf bezüglich der Sanierung der Gebäude und Wohnungen besteht. Umbaubedarf ist u. a. beim Grundriss der Wohnungen zu erkennen. Wie die Befragung zeigt, sind ein Drittel der Bewohner Familien, die auf für Bonner Verhältnisse kleinen Wohnflächen wohnen.

Der größere Anteil einfacher Wohnungen in den beiden *Zentrumsgebieten* der Städte deutet auf notwendige Modernisierungen hin. Die einfache Ausstattung stellt insbesondere bei niedrigen Mieten ein Potenzial für junge Haushalte und Wohngemeinschaften dar, denen eine geringe Miete besonders wichtig ist und die mit einer einfachen Ausstattung zufrieden sind. Eine weitere bauliche Aufwertung, verbunden mit steigenden Mietpreisen, kann zum Wegzug dieser Bevölkerungsgruppe führen, die derzeit noch die Innenstadt „belebt“. Sowohl in Dresden als auch in Bonn äußern mehr als 80 % der in den Zentren befragten Bewohner eine positive Meinung zum Wohnen im Stadtzentrum. Befragte der anderen Gebiete wollen wesentlich seltener „sehr gern“ im Zentrum wohnen.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass eine wertgleiche Entwicklung der Wohnungen und des Wohnumfeldes in den Stadtgebietstypen die Lebenslagen der Bevölkerung und die jeweiligen Bedarfe berücksichtigen sollte, korrespondierend zu den Bedingungen der jeweiligen Stadtgebietstypen. Vorhandene Unterschiede zwischen Ost und West konnten in den vergangenen Jahren verringert werden. Unterschiede in den Stadtgebietstypen bieten differenzierte Wohnqualitäten, die von unterschiedlichen Bevölke-

rungsgruppen bevorzugt werden. Die Zufriedenheit stellt ein Potenzial für eine stabile Bevölkerungsentwicklung dar.

Freiraumpotenziale

Bonn und Dresden können auf Freiraumpotenziale zurückgreifen, die als besondere Lebensqualität von der Bevölkerung hoch geschätzt werden. Darüber hinaus wirkt dieses Potenzial als positiver Imagefaktor weit über die Stadtgrenzen hinaus. Das Bewusstsein für diesen Schatz ist in den Stadtplanungsämtern aktiv. Speziell in Dresden wurden die guten Traditionen bei der Herausbildung der Kulturlandschaft durch Bewahrung, Inwertsetzung und Nutzung der Freiräume gepflegt. Gravierende Unterschiede der Freiräume können zwischen Bonn und Dresden nicht festgestellt werden. Die besonderen Vorteile für die aktuelle und perspektivische Stadtentwicklung beider Städte bestehen einerseits in den Möglichkeiten der direkten Einbeziehung des Flussraumes in die urbane Stadt und andererseits in der bewussten Einbindung der Stadt in die attraktiven Landschaften des Umfeldes. Insbesondere Bonn nutzt diese Zusammenarbeit von Stadt und Region offensiv (siehe Isselmann 2008) und könnte in diesem Rahmen einen Schwerpunkt auf die Freiraum- und Landschaftsentwicklung setzen.

Innerhalb der Städte wurden am Beispiel der ausgewählten Untersuchungsgebiete Unterschiede in der *Freiraumqualität* festgestellt. Die Besonderheiten der Stadtgebietstypen beziehen sich auf spezielle, vom Zeitgeist beeinflusste Angebote der Architekten und Gartengestalter, die gegenwärtig von der Wohnbevölkerung unterschiedlich geschätzt und nachgefragt werden. Sie stellen jeweils für sich besondere Qualitäten dar. Demzufolge spricht sehr viel dafür, diese Unterschiede zu erhalten und als kulturelle Vielfalt des Lebens in und mit der Natur oder aber des Lebens im urbanen Beziehungsgeflecht, abgeschirmt von der Natur offensiv zu nutzen. Die Bevölkerung wählt mit ihrer Nachfrage aus, wiederum vom Zeitgeist beeinflusst und jederzeit von den individuellen Prioritäten und Zwängen, für welchen Stadtgebietstyp sie sich in welcher Lebenssituation entscheidet. Das heißt auch, dass Unterschiede vermutet werden, bezogen auf die persönlichen Lebenssituationen, in denen Bevölkerungsgruppen der Freiraumqualität und Freiraumnutzung eine große Bedeutung oder auch eine untergeordnete Bedeutung zumessen. Das Vorhalten verschiedener Angebote durch die Städte aus Sicht der Erhaltung und Förderung der Lebens- und Standortqualität erscheint aus diesem Blickwinkel sinnvoll.

Diese Feststellungen und Vermutungen, die aus den Verhaltensweisen und Wünschen der befragten Bevölkerungsgruppen abgeleitet werden, folgen der These, dass bei Beachtung des kleinräumigen Bestandes und der differenzierten Bedarfe die Umwelt- und Lebensqualität erhöht werden kann und die Stadtentwicklung effizient erfolgt (Roch et al. 2008). Sie stützen die Ausprägung der Besonderheiten in der Freiraumspezifik der einzelnen Typen. Hinzu tritt die Tatsache, dass der Zuschnitt der Grundstücke keine grundlegenden Änderungen der vorhandenen Freiraumgestaltung zulässt, allerdings Möglichkeiten der Anpassung an besondere Bedarfe und Erfordernisse. Die Möglichkeiten der Aufwertung werden nachfolgend für die Stadtgebietstypen erörtert. Auf die Brachflächenangebote in schrumpfenden Städten, die im Umfeld oder städtischen Kontext evtl. einbezogen werden könnten, wurde bereits hingewiesen.

Keine Bedarfe der Aufwertung sind für die Freiraumsituationen der *Villengebiete* und größtenteils auch der *Einfamilienhausgebiete* zu erkennen. Villengebiete verfügen nicht nur über großräumige vielfältig nutzbare Freiflächen, die in imposante Baumbestände eingebettet sind. Sie haben auch direkten Zugang zu landschaftlichen Attraktionen und dem für Bonn und Dresden prägenden Fluss. In den *Einfamilienhausgebieten* ist der

Freiraum in manchen Grundstücken knapp bemessen. Für Kinder werden speziell in Ippendorf keine Spielplätze angeboten. Die Wohngebiete bestechen allerdings durch ihre Individualität, Ruhe und Vielfalt der Solitäre in Form von Bäumen, Sträuchern und Blumen.

Die *Gründerzeitgebiete* haben bezogen auf das Freiraumangebot und dessen Nutzbarkeit eingeschränkte Bedingungen. Wichtige Elemente sind die Baumreihen, in Bonn auch kleine Vorgärten. Die großen Parzellen für Mieter sind in Dresden Pieschen nur begrenzt vorhanden. Hin und wieder gelingt es, für die Bewohner aus Abrisssubstanz kleine Freiräume zu gewinnen, in denen sich die Bewohner aufhalten können. Für das Spiel von Kindern sind die Flächen unzureichend. Die Bonner Situation profitiert von nahe gelegenen Freiräumen. In Dresden sollten alle Möglichkeiten für Ergänzungen und Erweiterungen der Freiräume genutzt werden. Am aussichtsreichsten erscheinen Vernetzungen der Fuß- und Radwege mit den Flussauen sowie mit Stadtparken und Freiräumen außerhalb der Stadt.

Die *Gebiete der 1950/60er Jahre* sind nach gutachterlicher Bewertung ausreichend mit Freiräumen ausgestattet. Möglichkeiten zur Aufwertung bestehen in der individuellen Gestaltung, bezogen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, und sind zum Teil abhängig von der Bereitschaft der Bewohner, sich an der Pflege zu beteiligen. Die Baumbestände haben inzwischen ihr Kronenvolumen für die Beschattung entwickelt. Das Leben mit der Natur ist möglich und wird teilweise bewusst genutzt. Auch für diese Gebiete ist eine fußläufige Anbindung an attraktive Parke, Plätze und umliegende Landschaften angeraten.

Die *Großsiedlungen* sind neben den Villengebieten am großzügigsten mit Freiräumen ausgestattet. Die unbegrenzten, großzügigen Rasenflächen und mittlerweile herangewachsenen Gehölze, die Spiel- und Sitzbänke vermitteln die Vorstellung des Wohnparks der Postmoderne. Trotz dieser Vorteile bestehen kaum Möglichkeiten für individuelle Nutzungen und Gestaltung der Außenbereiche, die Hauseingänge ausgenommen. Das heißt, trotz reichlicher Angebote lebt man nicht mit der Natur, sondern zieht sich in die Wohnungen zurück bzw. betrachtet aus der Perspektive der Balkone Pflanzen, Vögel, Kinder u. a. Die Aufwertungsmöglichkeiten, die den Charakter dieses Stadtgebietstypes nicht zerstören, bestehen in der Einordnung von Spiel- und Sitzecken, in denen sich Hausbewohner treffen oder zurückziehen können.

Der *Zentrumsbereich* ist am stärksten versiegelt und bezüglich der Freiraumausstattung eindeutig defizitär. Grünelemente beschränken sich auf Straßenbäume, Schmuckbeete, Plastiken, Brunnen und gastronomische Angebote zum Verweilen im Freien. Rasenflächen, Spielplätze, Sitzplätze an Wohngebäuden sind Mangelware. Die Befürworter bzw. Nutzer dieser Wohngebiete kompensieren dieses Defizit durch weite Spaziergänge zum Flussufer, zu den Parkanlagen und zu attraktiven Stadtplätzen. Die urbanen Qualitäten sind dominant und für die Mehrzahl der Bewohner von hohem Reiz. Die Begrünung durch Straßenbäume ist eine bei engen Straßen und durch die Architektur geprägten Plätzen eingeschränkte Möglichkeit der Nachrüstung. Fassadenbegrünungen und Dachbegrünungen sind weitere Ansätze, die aber nur teilweise nutzbar sind. An der Einbindung in das städtische Freiraumsystem führt kein Weg vorbei.

Der vorgeschlagene Ansatz der Ausprägung der Stärken der Freiraumsituation in den Stadtgebietstypen bei Nutzung der Möglichkeiten für Nachrüstung und Aufwertung fordert unweigerlich die Vervollkommnung und Inwertsetzung des städtischen Freiraumsystems. Die derzeitigen „Bruchstellen“ sollten durch Einbeziehung von Alleen, Rad- und Fußwegen mit Baumbestand überbrückt werden. Die Einbindung von Brachen und ihre Nachnutzung für Freiraumfunktionen sollte speziell in den Verdichtungsgebiete-

ten geprüft werden. Vergleichbar zum Straßennetz sollte das Freiraumsystem das Rückgrat der Stadt bilden. Die Städte sollten sich der Lebensqualität „grüne Stadt“ noch stärker verpflichtet fühlen und mit diesem Konzept ihre Bürger erfreuen und die Identitätsbildung stärken.

Die Empfehlungen zur Entwicklung wertgleicher Bedingungen sind wie gezeigt sehr konkret auf festgestellte Defizite des Wohnungsbestandes, Wohnumfeldes und der Freiraumqualität bezogen. Sie können bei Berücksichtigung der Verhaltensweisen und Referenzen einzelner Bevölkerungsgruppen kompensiert werden, einerseits durch Umbau- und andererseits durch gesamtstädtische Entwicklungsmaßnahmen. Die gutachterlich ermittelten Qualitäten im Wohnungs- und Freiraumbestand von Bonn und Dresden sind ebenbürtig und insgesamt positiv einzuschätzen. Mit diesen relevanten Lebensqualitäten, die von den Bevölkerungen überwiegend positiv bewertet und nachgefragt werden, wurde in Deutschland ein guter Entwicklungsstand erreicht, der sowohl für eine Standortbindung der Wohnbevölkerung als auch für eine Nachfrage Zuwanderungswilliger geeignet erscheint.

Literatur

- Aehnelt, R.; Kühn, M.; Schütte, I. (2006): Lebensqualität in Klein- und Mittelstädten. Monitoring im Städtekrans Berlin-Brandenburg. In: IRS, Regiotransfer 6: Beiträge zur anwendungsbezogenen Stadt- und Regionalforschung. Erkner.
- Arlt, G.; Lehmann, I. (2008): Ökologische Flächenleistungen teilstädtischer Gebiete – Fallstudien in Bonn und Dresden. In: Roch, I.; Banse, J.; Leimbrock, H. (Hrsg.): Freiraum und Wohnqualitäten – Potenziale für den städtischen Umbau. Aachen.
- Baeseler, H.; Karg, H.; Brückner, A. (1989): Freiflächensystem der Stadt. Grundsätze und Empfehlungen. Bauakademie der DDR, Institut für Städtebau und Architektur. Berlin.
- Banse, J.; Blum, A.; Effenberger, K.-H.; Möbius, M. (2001): Nutzbarkeit des älteren Geschosswohnungsbestandes. IÖR-Schriften, Band 36, Dresden.
- Banse, J.; Effenberger, K.-H. (2006): Deutschland 2050 – Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsbestand. Dresden = IÖR Texte 152.
- Banse, J.; Effenberger, K.-H.; Möbius, M.; Chang, J. (2005): Wohnpräferenzen und Potenziale in Stadtgebieten. Dresden = IÖR Texte 150.
- Böltken, F.; Meyer, K. (2002): Prioritäten und Defizite in Ost- und Westdeutschland. In: Informationen aus der Forschung des BBR, Nr.2/April 2002, S. 1-2.
- Bonacker, M. (2000): Bürgerumfrage „Qualität und Nutzung öffentlicher Grünanlagen in Berlin“. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin. Hamburg und Berlin.
- Borchers, A. (1997): Die Sandwich-Generation. Ihre zeitlichen und finanziellen Leistungen und Belastungen. Frankfurt/Main.
- Geißler, C. (1991): Die Bevölkerungsentwicklung: Anforderungen der Generation an das Leben und Wohnen in der Stadt. In: Ganser, K.; Hesse, J. J.; Zöpel, Ch. (Hrsg.): Die Zukunft der Städte. Baden-Baden.
- Gierisch, M.; Huber, H.; Wittwer, H.-J. (1993): Wohnung und Haushaltsgröße. Bern = Schriftenreihe Wohnungswesen, S. 53.
- Glaser (2002): Cultural Landscape „Dresden Elbe Valley“. Influences on the world emanating from the Dresden Elbe Valley. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Grünkorn, F.; Haffke, J.; Becker, F.; Dietrich M. (1988): Bonns Nordwesten. Bonn.
- Grunert, Ch. (1964): Gartenblumen von A bis Z. Radebeul.
- Guratsch, D. (2004): Immer mehr Städte stehen vor dem Kollaps. In: Die Welt, vom 24.03.2004.
- Hutter, G. (2005): Städte und Stadtteile im Wettbewerb um Bewohner. In: Deilmann, Gruhler, Böhm (Hrsg.): Stadtumbau und Leerstandsentwicklung aus ökologischer Sicht. oekom Verlag.
- Klein, K.; Schauerte, M. (2002): Attraktivität kontra soziale Stadt? Der Einfluss fehlender Qualitäten des Wohnungsangebotes auf die soziale Stabilität in den Städten. In: Informationen zur Raumentwicklung 3, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.

- Kokenge, H.; Lieske, H. (2005): Die neue Leipziger Kleingartenkonzeption. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Heft 10, S. 316-319.
- Löffler, F. (1981): Das alte Dresden. Geschichte seiner Bauten. Leipzig.
- Metzmacher, M.; Waltersbacher, M. (1997): Wohnungsversorgung im älteren Geschosswohnungsbestand der neuen Länder. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Strukturwandel des Wohnungsmarktes in den neuen Bundesländern. Bonn, S. 729-760 = Informationen zur Raumentwicklung, 11/12.
- Meyer, K.; Böltken, F.; Gödderz, F.; Neußer, W. (2003): Lebensbedingungen aus Bürgersicht. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Berichte Band 15. Bonn.
- Minx, B.; Gerdes, J. (1999): Leben und Wohnen in Rostock. Universität Rostock, Institut für Soziologie.
- Osenberg, H. (1997): Modernisierung des älteren Geschosswohnungsbestandes in den neuen Bundesländern. In: BfLR (Hrsg.): Strukturwandel des Wohnungsmarktes in den neuen Bundesländern. Informationen zur Raumentwicklung 11/12. Bonn.
- Pampel, W. (1994): Flußlandschaft. Stadtlandschaft. Gestaltung des Elberaums am Beispiel der Stadt Dresden. In: IÖR-Schriften 08. Zukunft Elbe. Flußlandschaft und Siedlungsraum. S. 56-65.
- Petermann, S. (2005): Bürgerumfrage Halle 2005. Der Hallesche Graureiher 2006-3. Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg, Institut für Soziologie.
- Roch, C. S. (2005): Städtische Wohnquartiere im Umbruch und Kommunikation älterer Menschen. Vergleichende Untersuchung zur Nutzung von Freiräumen in ausgewählten Stadtquartieren von Bonn und Dresden. Diplomarbeit an der TU Dresden.
- Roch, I. (Hrsg.) (2003): Flusslandschaften an Elbe und Rhein. Aspekte der Landschaftsanalyse, des Hochwasserschutzes, der Landschaftsgestaltung. Akad. Abhandlungen zu Raum- und Umweltforschung. Berlin.
- Roch, I. (2006 a): Freiräume in der Wahrnehmung und Nutzung. In: Stadt und Grün 07/2006, S. 43-47.
- Roch, I. (2006 b): Die Entwicklung der Kulturlandschaft „Elbtal Dresden“. In: Danielzyk, R.; Heiland, St.; Matthiesen, U.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 228. Hannover, S. 182-196.
- Roch, I.; Banse, J.; Leimbrock, H. (Hrsg.) (2008): Freiraum- und Wohnqualitäten – Potentiale für den städtischen Umbau. Aachen.
- SOEP (2006): Sozioökonomisches Panel vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- Stadt Bonn (2005): Bevölkerung nach Altersgruppen. Amt für Statistik und Wahlen, Statistikstelle, Bundesstadt Bonn.
- Stadt Dresden (2002): Bevölkerungsbewegung und Haushalte, Prognose der Bevölkerung bis 2020. Statistische Mitteilungen, Kommunale Statistikstelle, Landeshauptstadt Dresden.
- Statistisches Bundesamt (2004): Bautätigkeit und Wohnungen, Mikrozensus-Zusatzerhebung 2002, Fachserie 5, Heft 1.
- Statistisches Bundesamt (2006): Bautätigkeit und Wohnungen, Bestand an Wohnungen, Fachserie 5, Reihe 3.
- Statistisches Landesamt NRW (2007): Bevölkerungsvorausberechnung bis 2025. Landesdatenbank NRW.
- Thinh, N. X. (2008): Die Befragungen in Bonn und Dresden und das methodische Vorgehen bei der mathematisch-statistischen Auswertung. In: Roch, I.; Banse, J.; Leimbrock, H. (Hrsg.): Freiraum und Wohnqualitäten – Potenziale für den städtischen Umbau. (Im Erscheinen)
- Unglaube, J. (1972): Die Ausweisung von Kleingärten im Bezirk Dresden für den Bevölkerungsbedarf. Büro des Bezirksarchitekten beim Rat des Bezirkes Dresden. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Wurff, A. (2008): Ziele und Vorgehensweisen bei der Stadtentwicklung in Dresden. In: Roch, I.; Banse, J.; Leimbrock, H. (Hrsg.): Freiraum und Wohnqualitäten – Potenziale für den städtischen Umbau. (Im Erscheinen)
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W.; Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden. Frankfurt/Main, New York, S. 13-26.
- www.dresden-und-sachsen.de zu Innere Neustädte der Altstadt
- www.dresden-und-sachsen.de/dresden/grosser_garten_geschichte.htm zu Großer Garten Dresden

Dominik Weiß

Kompensieren Mietpreisunterschiede ungleichwertige Lebensverhältnisse?

Gliederung

- 1 Einführung
 - 2 Die Ausdifferenzierung der Wohnungsmietpreise in Deutschland
 - 2.1 Ergebnisse bisheriger Untersuchungen
 - 2.2 Auswahl und Beschreibung der Datenbasis
 - 2.3 Die Entwicklung der Mietpreise
 - 2.4 Identifizierung von Preisniveaus
 - 2.5 Die Entwicklung in Ostdeutschland
 - 2.6 Zusammenfassung der deskriptiven Ergebnisse
 - 3 Regionale Lebensverhältnisse als Determinanten der Mietpreise
 - 3.1 Wirkungsanalyse standortbezogener Eigenschaften
 - 3.2 Andere Mietpreisdeterminanten und ihre Beziehung zur Betrachtungsebene
 - 3.3 Modellspezifikation
 - 3.4 Empirische Ergebnisse
 - 3.5 Ost-West-Vergleich von Mieten und Lebensverhältnissen
 - 4 Implikationen für die Gleichwertigkeitsdiskussion und Ausblick
- Literatur

1 Einführung

Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen ist in Deutschland ein politisch institutionalisiertes Ziel. Aufgrund von räumlichen Unterschieden im Einkommensniveau und in der Verfügbarkeit von Leistungsangeboten im Bereich der „Daseinsvorsorge“ werden von der Politik Interventionen zur Überwindung der regionalen Disparitäten für erforderlich gehalten. Die tatsächliche Realisierung des Gleichwertigkeitsziels scheint vor dem Hintergrund aktueller Migrationstendenzen und demographischer Entwicklungen jedoch immer schwieriger.

Dieser Beitrag geht von der ökonomischen These räumlicher Gleichgewichte aus und hinterfragt, inwieweit der Marktprozess regional unterschiedliche Einkommens- und Ausstattungsniveaus in den Mietpreisen berücksichtigt.

Die Lebensverhältnisse, also die gegebenen regional unterschiedlichen Voraussetzungen, Ansprüche und Funktionalitäten, sind für sich betrachtet wertfreie Raumqualitäten, die erst durch den Anspruch, bestimmte Anforderungen zu erfüllen und Nutzen zu stiften, eine Wertung erfahren. Die unterschiedlichen Raumqualitäten führen zu offen

sichtbaren Unterschieden der Lebensweise in Städten und Dörfern einerseits und hohen Mietpreisunterschieden andererseits. Aus sozialer Sicht ergibt sich die politische Frage, inwieweit diese Ausstattungsunterschiede politisch akzeptiert und hingenommen werden können oder ob durch den Marktprozess ein Ausgleich der Lebensverhältnisse auch ohne staatlichen Eingriff möglich ist.

Die Wohnungsmieten einer Stadt sind Ergebnis von Angebot und Nachfrage auf dem jeweiligen Wohnungsmarkt. Sie drücken die Zahlungsbereitschaft der Haushalte für das Bündel der Lebensverhältnisse an diesem Standort aus. Das Mietniveau ist damit ein Anzeiger für den Wert der gegebenen Lebensverhältnisse und seine Veränderung ist ein Gradmesser der Angleichung bzw. des Auseinanderdriftens der relativen Lebensverhältnisse zwischen Städten und Regionen. Orte, die sich positiv entwickeln, da sie mit ihren Standortqualitäten für die Bewohner einen Nutzen stiften und attraktiv sind, haben demnach hohe bzw. steigende Mietpreise.

Im Abschnitt 2 wird die Entwicklung der Immobilienmarktentwicklung in Deutschland dargestellt. Darauf folgt im Abschnitt 3 eine theoretische Einordnung der Determinanten der Wohnungspreise mit besonderem Fokus auf raumstrukturellen Faktoren und Lebensqualitäten. Die Einflüsse werden mit einem einfachen ökonometrischen Modell geschätzt und die Ergebnisse auf die Situation in Ostdeutschland angewendet. Abschnitt 4 schließt mit einer Einschätzung, wie regionale Mietpreisunterschiede in die Diskussion zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Eingang finden können.

2 Die Ausdifferenzierung der Wohnungsmietpreise in Deutschland

2.1 Ergebnisse bisheriger Untersuchungen

Die Gesamtentwicklung des deutschen Immobilienmarktes wird von verschiedenen Immobilienpreisindizes beschrieben. Beispiele mit unterschiedlichen Erhebungsmethoden sind der DIX (Deutscher Immobilien Index) für Büro, Handel und Wohnimmobilien (Thomas 1997) oder der Häuserpreisindex des Statistischen Bundesamtes, der die Entwicklung der Preise für selbst genutztes Wohneigentum für den gesamten deutschen Markt abbildet (Dechent 2006).

Regionalisierte Auswertungen über mehrere Jahre hinweg sind wesentlich seltener, da die veröffentlichten Preisinformationen oft nicht flächendeckend sind. Altenseuer (1995) untersucht die Preisentwicklung von Wohnimmobilien in Westdeutschland von 1972 bis 1994. Mit den Daten des damaligen Verbandes Ring Deutscher Makler¹ berechnet Altenseuer Preisindizes für die Segmente Bauland, Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen in 39 westdeutschen Städten. Dabei ergibt sich ein Nord-Süd-Gefälle mit teuren Städten im Süden und billigen Städten im Norden. Mit der zyklischen Entwicklung der Preise öffnet sich auch eine Preisschere, sodass die Preise in Städten mit hohem Preisniveau stärker steigen als in anfangs bereits billigen Städten. Eine Kategorisierung nach Stadtgröße ergibt, dass zwar das Preisniveau in Städten ab 500.000 EW höher ist, das Preiswachstum sich jedoch nicht signifikant von dem in kleineren Städten unterscheidet (Altenseuer 1995: 134).

Auf Basis der Preisdaten für 125 Städte in Deutschland von Bulwien Gesa ermittelt Reichthaler (2006) die Preisentwicklung über den Zeitraum 1990 bis 2003. Auch er kann ein Auseinanderdriften der Preisniveaus feststellen. Während die Stadtgröße keinen bedeutenden Einfluss auf die Preisentwicklung hat, zeigt sich der Ost-West-Unterschied sehr deutlich. Hier ist für die neuen Länder ein Abwärtstrend ab dem

¹ Der Ring deutscher Makler firmiert heute als Immobilienverband Deutschland IVD.

Jahr 1997 und ein leichter Anstieg für westdeutsche Standorte zu verzeichnen (Reichsthaler 2006). Momentaufnahmen der Immobilienpreise in Analysen von Consultants² zeigen regelmäßig ein Preisgefälle von Süd-West nach Nord-Ost mit Ausnahmen wie den teuren Stadtstaaten oder rückläufigen Preisen in einigen westdeutschen Regionen wie dem Saarland (vgl. Focus 2007 a; b; Spiegel 2007).

2.2 Auswahl und Beschreibung der Datenbasis

Da die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in erster Linie Maßstab und Richtwert für die Wohlfahrt und Lebensqualität der Menschen und Haushalte ist, beschränkt sich der Beitrag auf die Betrachtung der Mietpreise von Wohnimmobilien. Die Miete ist ein Preis für die Überlassung von Wohnnutzungen, die üblicherweise zwischen Eigentümer (Vermieter) und Nutzer (Mieter) als monatlich zahlbarer Geldbetrag vertraglich vereinbart wird. Die Miete ist mit anderen Worten ein periodisches Entgelt für den Nutzenstrom, den der Mieter kontinuierlich aus dem Wirtschaftsgut Wohnung bezieht (Kühne-Büning, Steveling 2005: 262). Verändert sich der Nutzen, den die Wohnung generiert, wird das Verhältnis über Mietkürzungen oder -erhöhungen angepasst. Zahlung und Nutzung fallen somit zeitlich eng zusammen. Beim Kauf einer Wohnung hingegen wird der gesamte in der Zukunft von der Wohnung generierte Nutzenstrom im Kaufpreis kapitalisiert. Nutzensteigerungen fallen allein dem neuen Eigentümer zu und drücken sich in einer positiven Immobilienwertentwicklung aus. Umgekehrt gilt dies auch für eine Verschlechterung des Nutzwertes einer Wohnung, wenn Lärm oder Verschmutzung durch benachbarte Nutzungen zunehmen. Neben dem Nutzwert der Wohnung sind aktuelle und bereits antizipierte Marktgegebenheiten wie die wirtschaftliche Entwicklung, Miet- und Zinsniveaus für den Verkehrswert als Marktpreis für Immobilien relevant. Miet- und Kaufpreise sind demnach nicht voneinander unabhängig. Da Kaufpreise aber Finanzierungs- und Investitionskalküle der Eigentümer enthalten, die nicht direkt mit den aktuell gegebenen Merkmalen des Standortes in Verbindung stehen müssen, sind Mietpreise möglicherweise eher als Ergebnis der lokal gegebenen Lebensverhältnisse eines Standortes und der Nachfrage danach anzusehen.

Mietpreisinformationen existieren für Deutschland von verschiedenen Anbietern, die diese Daten vor dem Hintergrund ihres speziellen Erkenntnisinteresses veröffentlichen. Daraus ergibt sich eine sehr heterogene und teilweise intransparente Vielfalt von Preisstatistiken, die sich hinsichtlich ihrer inhaltlichen und regionalen Gliederung sowie der methodischen Herangehensweise sehr stark voneinander unterscheiden (Hofer 2005).

In diesem Beitrag werden die Immobilienpreisspiegel des Maklerverbandes IVD verwendet. Dies sind vereinbarte Neuvertragsmieten der abgeschlossenen Mietverhältnisse und keine Bestands- oder Angebotsmieten. Nach der Methode der „typischen Fälle“ werden sogenannte Schwerpunktpreise ermittelt, um verzerrende Effekte durch Extremwerte in der Preisspanne einer Stadt zu vermeiden (IVD 2007: 4). Die Methode der typischen Fälle ist durch die Segmentierung dem Durchschnittswertverfahren³ überlegen, weil nur die Preise ähnlicher Wohnungen zusammengefasst werden. Andere fortgeschrittene Verfahren der Immobilienpreismessung, etwa hedonische Ansätze oder die Methode der Mehrfachverkäufe, wie sie in Frankreich oder angelsächsischen Ländern angewendet werden, spielen in Deutschland aufgrund fehlender Basisdaten keine Rolle (Leifer 2004).⁴

² Z. B. Empirica, F+B, Bulwien Gesa, oder das Pestel Institut.

³ Im Durchschnittswertverfahren werden alle Preisfälle einer Markperiode zu einem Wert zusammengefasst.

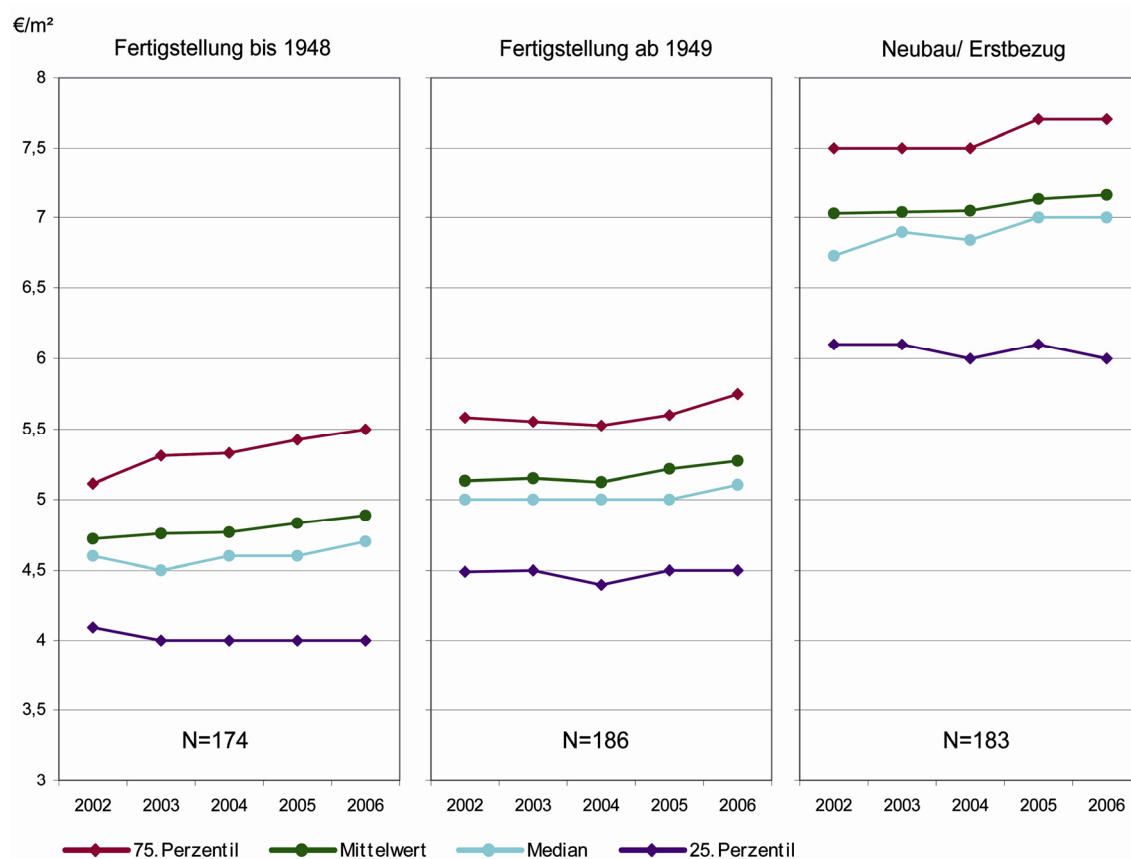
⁴ Eine Zusammenstellung der Methodik von Immobilienpreisindizes bietet Case (2006).

Als typische Fälle werden in diesem Beitrag Altbauwohnungen mit Fertigstellung bis 1948, Wohnungen mit Fertigstellung ab 1949 mit jeweils mittlerem Wohnwert und neu gebaute Wohnungen in der Erstvermietung untersucht. Es handelt sich jeweils um Nettokaltmieten für 3-Zimmerwohnungen mit ca. 70 m² Wohnfläche. Wohnungen im öffentlich geförderten Wohnungsbau werden im Preisspiegel des IVD nicht berücksichtigt. In Bezug auf die Repräsentativität ist einschränkend zu bemerken, dass die Zahl der im Mietpreisspiegel dargestellten Standorte⁵ über die Jahre variiert und insbesondere ostdeutsche Städte unterdurchschnittlich vertreten sind.

2.3 Die Entwicklung der Mietpreise

Im aktuellen Abschnitt wird dargestellt, wie sich die Mietpreise im Zeitverlauf von 2002 bis 2006 entwickeln und ob eine Zunahme der Mietpreisspreizung zwischen den Städten vorliegt, die auf zunehmende relative Differenzen bei den Lebensverhältnissen hindeutet.

Abb. 1: Mietpreisentwicklung in deutschen Kommunen nach Segmenten 2002–2006^a



^a Berücksichtigt werden die Immobilienstandorte, für die im jeweiligen Segment über den gesamten Zeitraum Datenpunkte vorhanden sind. Je nach Segment ergeben sich so unterschiedliche Fallzahlen.

Quelle: IVD Mietpreisspiegel, Berechnungen des IWH

⁵ Der Datensatz enthält neben Städten und Gemeinden auch Standorte, die keine eigenständige Gebietskörperschaft darstellen. Dazu zählt die Küstenregion Lübecker Bucht und das Seebad Warnemünde. Auch Berlin Ost und Berlin West werden als getrennte Immobilienmärkte geführt. Im Folgenden wird der Einfachheit halber dennoch von Städten gesprochen.

Abb. 1 zeigt zunächst die Entwicklung der betrachteten Marktsegmente von 2002 bis 2006. Alle drei Segmente zeigen bis 2004 fast konstante und in 2005 und 2006 ansteigende Mittelwerte. Die Mittelwerte liegen in allen Segmenten leicht über dem Median, was durch einige Sonderstandorte mit sehr hohen Mieten bedingt wird. Eine leichte Verbreiterung des 50%-Korridors zwischen dem 75%- und 25%-Quartil spricht für eine Spreizung der Mietpreise in Deutschland.

Die im Zeitverlauf leicht zunehmende Streuung der Immobilienpreise lässt sich mit dem Variationskoeffizienten (VC) zeigen. Der VC wird berechnet als Standardabweichung dividiert durch das Arithmetische Mittel und lässt sich in Prozent darstellen:

$$VC = \frac{sx}{\bar{X}} \cdot 100\% \text{ mit } s \text{ als Stichprobenstandardabweichung } s = \sqrt{\frac{1}{n-1} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{X})^2}$$

Tabelle 1 zeigt, dass dieses Streuungsmaß in allen betrachteten Segmenten von 2002 bis 2006 zugenommen hat. Dieser mittelfristige Trend passt zu den Ergebnissen, die Altenseuer (1995: 24) für Eigentumswohnformen und Bauland in einer Langfrist-Betrachtung für Westdeutschland ermittelt hat.

Tab. 1: Entwicklung des Variationskoeffizienten^a

	2002	2003	2004	2005	2006
bis 1948 mittlerer Wohnwert N=174	20,32	20,41	21,15	21,06	21,49
ab 1949 mittlerer Wohnwert N=186	19,45	20,09	21,87	20,29	20,71
Neubau guter Wohnwert N=183	20,91	20,51	21,58	21,50	22,50

^a Berücksichtigt werden die Immobilienstandorte, für die im jeweiligen Segment über den gesamten Zeitraum Datenpunkte vorhanden sind. Je nach Segment ergeben sich so unterschiedliche Fallzahlen.

Quelle: IVD Mietpreisspiegel, Berechnungen des IWH

Damit liegen erste Indizien vor, die für ein kontinuierliches Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse sprechen können. Es ist jedoch noch nicht ersichtlich, was die relevanten Treiber für die Auseinanderentwicklung der Mietpreise sind und in welchen Städten ein besonders starkes Preiswachstum oder ggf. Mietpreissenkungen auftreten.

2.4 Identifizierung von Preisniveaus

Um die Veränderungen der Mietpreise besser erfassen und räumlich darstellen zu können, werden die Städte im folgenden Abschnitt in Gruppen mit hohem, mittlerem und niedrigem Preisniveau eingeteilt. Mit dem Verfahren der Clusteranalyse werden die drei bisher betrachteten Wohnungssegmente mit den Werten des Jahres 2002 nach der Ward-Methode⁶ sortiert. Als Sample werden 179 Städte ausgewählt, für die auch im Jahr 2006 Werte in den betrachteten Wohnungssegmenten vorliegen. Es entstehen drei Gruppen, in denen die Städte mit niedrigem, mittlerem und hohem Preisniveau zusammengefasst werden.

⁶ Zur Methodik der Clusteranalyse und des Ward-Algorithmus siehe z. B. Litz 2000: 384 ff.

Tabelle 2 zeigt die Einteilung der Preisniveau-Cluster. Das hohe Preisniveau ist mit 21 Städten am geringsten besetzt. Die Medianwerte im hohen Preisniveau liegen aber mit 6,20 Euro bis 9,60 Euro pro Quadratmeter fast 60 Prozent über dem niedrigen Preisniveau.

Tab. 2: Preisniveacluster 2002^a

Preisniveau 2002		Fertigstellung bis 1948 mittlerer Wohnwert Netto- kaltmiete €/m ²	Fertigstellung ab 1948 mittlerer Wohnwert Netto- kaltmiete €/m ²	Neubau/Erstbezug guter Wohnwert Nettokaltmiete €/m ²
Anzahl Standor- te im Cluster (Anteil in %)				
Niedrig	Mittelwert	4,03	4,35	6,07
	Median	4,00	4,40	6,10
	Standardabweichung	0,34	0,38	0,54
Mittel	Mittelwert	4,90	5,41	7,21
	Median	4,90	5,40	7,15
	Standardabweichung	0,49	0,41	0,67
Hoch	Mittelwert	6,52	7,11	9,97
	Median	6,20	7,00	9,60
	Standardabweichung	1,12	0,98	1,93

^a N = 179

Quelle: IVD Mietpreisspiegel, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH

Mithilfe der Diskriminanzfunktion nach Fisher (vgl. Litz 2000: 372) auf Basis der Clusterverteilung von 2002 werden die Städte mit den Werten für 2006 erneut kategorisiert. Vergleicht man die Zuordnung der Städte, lassen sich weitere Unterteilungen in Städte, die von 2002 bis 2006 in ein anderes Preisniveau auf- oder abgestiegen sind, und in Städte, deren Preisniveau sich seit 2002 nicht verändert hat, vornehmen. Für die namentliche Zuordnung aller Standorte zu den Kategorien siehe Anhang 1.

Tab. 3: Wechsel der Städte in andere Preisniveaustufen (von 2002 zu 2006)^a

Preisniveau 2006		Abstieg	Keine Verände- rung	Aufstieg	Gesamt
Niedrig	Anzahl	10	58	.	68
	Durchschnittl. jährliches Wachstum in %				
	bis 48 mittel	-1,91	0,25	.	-0,07
	ab 48 mittel	-2,66	-0,14	.	-0,51
	Neubau gut	-1,61	-0,26	.	-0,46
Mittel	Anzahl	2	65	18	85
	Durchschnittl. jährliches Wachstum in %				
	bis 48 mittel	-2,98	0,74	4,00	1,34
	ab 48 mittel	-1,92	0,49	4,64	1,31
	Neubau gut	-0,58	0,58	1,61	0,77
Hoch	Anzahl	.	19	7	26
	Durchschnittl. jährliches Wachstum in %				
	bis 48 mittel	.	1,45	4,55	2,29
	ab 48 mittel	.	1,14	3,53	1,78
	Neubau gut	.	0,76	3,29	1,44

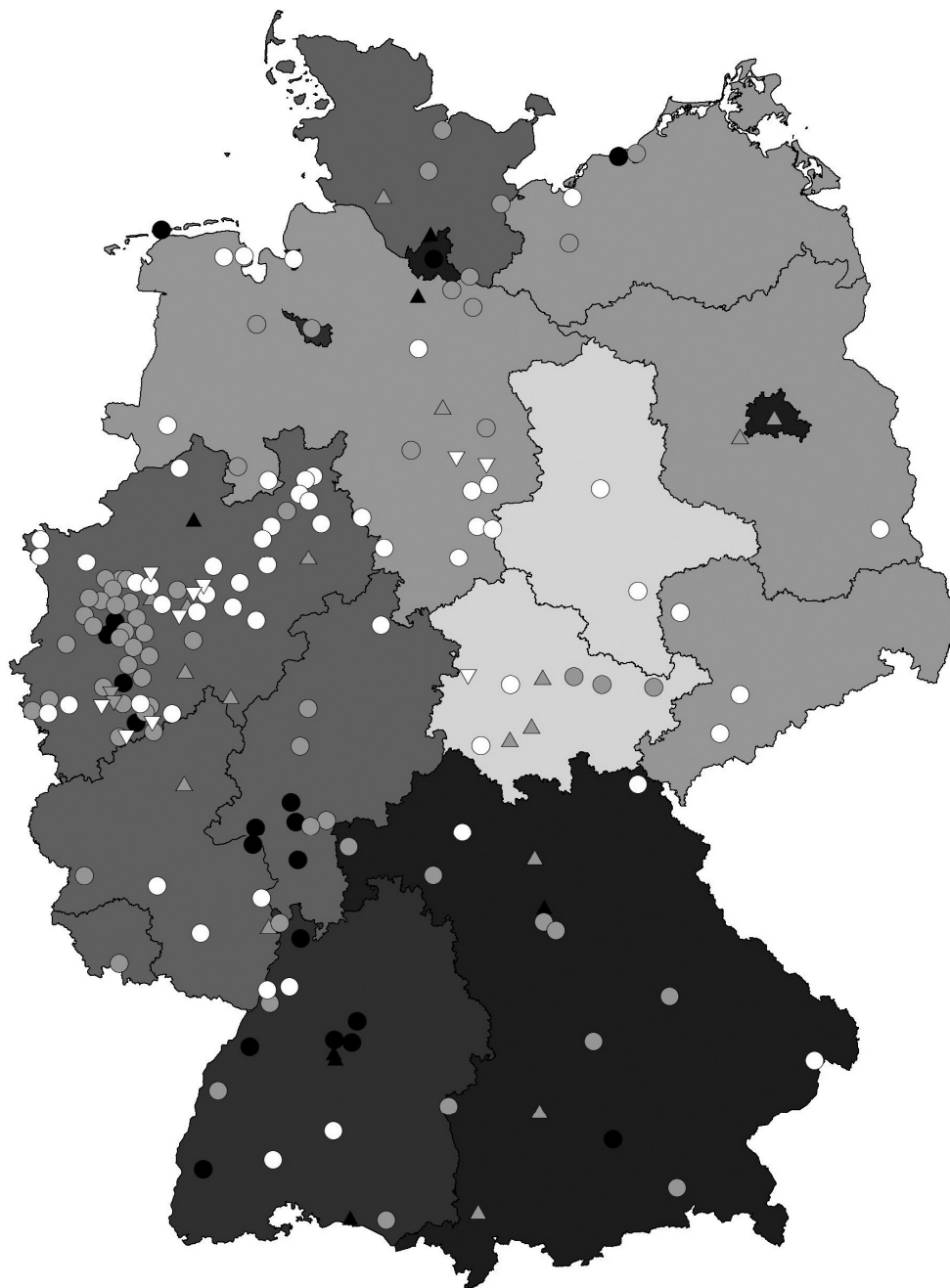
^a N = 179

Quelle: IVD Mietpreisspiegel, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH

Diese Gruppierung ist in Tab. 3 dargestellt. Vom niedrigen Preisniveau sind 18 Städte in das mittlere Preisniveau und 7 vom mittleren in das höchste Preisniveau aufgestiegen. Zwei Städte fielen aus der Spitzengruppe ins mittlere und 10 vom mittleren Preisniveau in das niedrige. Es gab weder einen Aufstieg noch einen Abstieg über zwei Stufen hinweg. Für die Klassenwechsel sind jeweils stark über- oder unterdurchschnittliche Mietpreisentwicklungen verantwortlich. Ein Großteil der Städte hat sein Preisniveau halten können. Auch bei diesen Städtegruppen sind Unterschiede beim Mietpreiswachstum erkennbar. Die Städte mit unverändert hohem Preisniveau zeigen einen prozentual stärkeren Anstieg der Miete als diejenigen, die das mittlere Preisniveau halten konnten. Die Städte, die auf niedrigem Preisniveau verbleiben, zeigen im Bereich der nach 1948 gebauten Wohnungen und im Neubausegment sogar leichte Mietpreistrückgänge. Dieses Preisverhalten bestätigt eine Auseinanderentwicklung der Mietpreisniveaus, die mit den Variationskoeffizienten bereits dargestellt wurde. Abb. 2 zeigt die räumliche Verteilung der Preisniveaus und der Preisentwicklung.

Die Standorte mit hohen Preisniveaus liegen überwiegend in den Verdichtungsräumen im Süden und Westen Deutschlands. Ein hohes Preisniveau weisen auch touristisch attraktive Standorte an Nord- und Ostsee auf, sowie Hamburg samt Umland. Nachrichtlich sind die Baulandpreise des Jahres 2005 dargestellt, die ebenfalls diese Tendenz unterstreichen.

Abb. 2: Regionale Verteilung des Mietpreisniveaus 2006 und der Entwicklungstendenzen 2002 bis 2006



Preisniveauentwicklungstyp (2002-2006)

- ▽ niedrig (abgestiegen von mittlerem Preisniveau)
- niedrig (unverändert)
- ▼ mittel (abgestiegen von hohem Preisniveau)
- mittel (unverändert)
- ▲ mittel (aufgestiegen von niedrigem Preisniveau)
- hoch (unverändert)
- ▲ hoch (aufgestiegen von mittlerem Preisniveau)

Baulandpreise 2005

- unter 50 €
- 51 € - 70 €
- 71 € - 130 €
- 131 € - 200 €
- über 200 €

Quelle: IVD- Mietspiegel, Berechnungen des IWH, Statistisches Bundesamt (Baulandpreise)

2.5 Die Entwicklung in Ostdeutschland

Abb. 2 zeigt, dass in Ostdeutschland nur der touristische Standort Seebad Warnemünde⁷ an der Ostseeküste ein hohes Preisniveau aufweist. Die übrigen Städte weisen ein niedriges oder ein mittleres Preisniveau auf, wobei in den meisten Fällen Mietniveausteigerungen zu verzeichnen sind. Berlin⁸ und Potsdam sowie die thüringischen Städte Erfurt, Ilmenau und Suhl sind vom niedrigen Preisniveau des Jahres 2002 aufgestiegen. Nur die Stadt Eisenach ist vom mittleren in das niedrige Preisniveau abgerutscht. Tab. 4 vergleicht die durchschnittliche Entwicklung der Mietpreise in Ost- und Westdeutschland. Der Preisanstieg ist in Ostdeutschland für alle Bestandssegmente höher. Dass dennoch keine ostdeutsche Stadt ins hohe Preisniveau aufgestiegen ist, liegt möglicherweise am niedrigen Ausgangsniveau im Jahre 2002.

Tab. 4: Mietpreisentwicklung 2002 bis 2006 in Ost- und Westdeutschland

Durchschnittliches jährliches Wachstum in %	Ostdeutschland ^a N=21	Westdeutschland ^b N=158
Fertigstellung bis 1948 mittlerer Wohnwert *	2,43	0,75
Fertigstellung ab 1949 mittlerer Wohnwert *	2,65	0,43
Neubau/Erstbezug guter Wohnwert	0,31	0,42

* Signifikanz der unterschiedlichen Verteilung auf 5 %-Niveau gemäß Test nach Kolmogorov-Smirnow-Z

^a inklusive Ostberlin, ^b inklusive Westberlin

Quelle: IVD Mietpreisspiegel, Berechnungen des IWH

Da im Jahr 2006 für wesentlich mehr Städte Mietpreise der drei betrachteten Kategorien vorliegen, lässt sich für 154 weitere Städte das Preisniveau 2006 bestimmen. Dazu wird die gleiche Diskriminanzfunktion verwendet, die auf der Grundgesamtheit der verfügbaren Preisdaten von 2002 beruht. Tab. 5 stellt das Ergebnis dieser Kategorisierung des vergrößerten Untersuchungssamples dar. Keine der 30 zusätzlich kategorisierten ostdeutschen Städte in Ostdeutschland weist ein hohes Preisniveau auf. Insgesamt liegen 15 ostdeutsche Städte auf mittlerem und 35 auf niedrigem Preisniveau. Mit 68,6% weist der überwiegende Teil der ostdeutschen Städte ein niedriges Preisniveau auf. Doch auch im Westen sind mit etwa 49% die meisten Städte auf niedrigem Niveau.

Tab. 5: Preisniveaus der Städte in Ost- und Westdeutschland 2006

Mietpreisniveau	Ostdeutschland		Westdeutschland		Gesamt	
	Anzahl Städte	Prozent	Anzahl Städte	Prozent	Anzahl Städte	Prozent
Niedrig	35	68,63	139	49,12	174	52,09
Mittel	15	29,41	114	40,63	129	38,92
Hoch	1	1,96	29	10,24	29	8,98
Gesamt	51	100,00	282	100,00	334	100,00

Quelle: IVD Mietpreisspiegel, Berechnungen des IWH

⁷ Warnemünde ist ein Stadtteil von Rostock, der aber im IVD-Preisspiegel als eigener Immobilienmarkt geführt wird.

⁸ Die Einstufung der Clusteranalyse und der Diskriminanzfunktion ergibt für den Ost- und den Westteil in 2002 ein niedriges und 2006 ein mittleres Preisniveau.

2.6 Zusammenfassung der deskriptiven Ergebnisse

Die Analyse der Mietpreisentwicklung und der Niveaus zeigt, dass sich die Spanne der regionalen Mietpreise vergrößert, was auf zunehmende Disparitäten der gegebenen Lebensbedingungen hindeuten kann. Im untersuchten Sample verzeichnen Standorte mit hohem Preisniveau weiteres Mietpreiswachstum und Standorte mit niedrigem Preisniveau überwiegend Mietpreisrückgänge. Für Ostdeutschland scheint dieser Zusammenhang aber nicht zu gelten. Hier finden seit 2002 überdurchschnittliche Preisanstiege statt. Die so identifizierten unterschiedlichen Preisniveaus können das Ergebnis regional unterschiedlich verteilter Faktoren, Lebensbedingungen und Ausstattungsmerkmale sein. Der Einfluss dieser Determinanten der Mietpreise wird im zweiten Teil dieses Beitrags untersucht. Mit der folgenden empirischen Untersuchung gilt es zu belegen, dass die Mietpreisunterschiede tatsächlich, wie eingangs unterstellt, einen Kompensationsmechanismus für unterschiedliche Lebensverhältnisse darstellen. Die Auswertungen beziehen sich wieder auf die Mieten der drei Segmente, die auch im deskriptiven Teil analysiert wurden.

3 Regionale Lebensverhältnisse als Determinanten der Mietpreise

3.1 Wirkungsanalyse standortbezogener Eigenschaften

Um regional unterschiedliche Lebensverhältnisse monetär bewerten zu können, wird der Mietpreis als Zahlungsbereitschaft für lokal vorhandene, also standortbezogene Lebensverhältnisse interpretiert. Als kompensierende Differenziale gleichen Immobilienpreisunterschiede die Unterschiede der Standortqualität aus und ermöglichen so ein räumliches Marktgleichgewicht.

Diese These wird in neoklassischen Ansätzen der Migrationstheorie vertreten. Unter anderem sind hier die Erwerbsmöglichkeiten, das Wohlstandsniveau oder die Versorgung mit zentralen Einrichtungen zu nennen, die Einfluss auf die Entscheidung haben, eine bestimmte Stadt als Wohnstandort zu wählen. Standortfaktoren bzw. städtische und natürliche Besonderheiten können als nicht handelbare Güter aufgefasst werden (Gläser, Tobio 2007) und werden daher gemeinsam mit der Wohnung nachgefragt. Demnach sind regionale Lohnunterschiede, Arbeitslosenquoten und das Angebot freier Arbeitsplätze ein wesentlicher Antrieb, den Wohnstandort zu verändern. Im zugrunde liegenden mikroökonomischen Kalkül wird im Vergleich von Wohnstandorten eine individuelle Nutzenfunktion aus Lohnerwartung, den Wohnkosten und den mit dem Wohnungswechsel verbundenen Transaktionskosten maximiert.⁹

Für die Fragestellung nach der Bewertung bestimmter Ausstattungsniveaus durch den Markt ist dieser ökonomisierende Ansatz jedoch hilfreich, da das Kalkül leicht um zusätzliche Nutzenfaktoren erweitert werden kann. Erweiterungen des Kosten-Nutzen-Kalküls betreffen die Ausstattung mit standortspezifischen Annehmlichkeiten wie privaten und öffentlichen Kultur- und Sozialeinrichtungen, die Natur- und Umweltqualität und die gute Erreichbarkeit touristisch und wirtschaftlich interessanter Destinationen, die eine abwechslungsreiche Freizeitgestaltung ermöglichen. In der angelsächsischen Literatur werden diese nicht monetären Faktoren auch als Amenities bezeichnet und lassen sich in das theoretische Kalkül leicht einbeziehen.

Rosen (1979) hat dementsprechend vorgeschlagen, Standorte als Bündel aus Löhnen, Mieten und Annehmlichkeiten zu betrachten. Roback (1982) entwickelte ein Modell, nach dem interregionale Unterschiede der Lebensbedingungen zu Unterschieden in Ge-

⁹ Eine Übersicht über Migrationstheorien bietet Niefert 2003: 18 ff.

halten und Immobilienpreisen führen. Die einzelnen Komponenten der Lebensqualität lassen sich über die Immobilienpreise und Lohnniveaus in Form sogenannter impliziter Preise bewerten und aus diesen Werten lässt sich ein Index der Lebensqualität berechnen (vgl. auch Blomquist et al 1988). Für Deutschland wurde mit diesem Ansatz ein umfassender Lebensqualitätsindex auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte berechnet (Büttner, Ebertz 2007).¹⁰

Viele Studien konzentrieren sich auch auf Teilbereiche der Lebensqualität und versuchen z. B. die Frage der Wertschätzung bestimmter nicht handelbarer Güter über Immobilienpreise zu beantworten. Power (2006) beschreibt die noch nicht abgeschlossene Entwicklung der theoretischen Grundlagen, wie Veränderungen der Lebensqualität im Hinblick auf natürliche, kulturelle und soziale Amenities definiert werden können. Der Einfluss klimatischer Bedingungen und anderer weicher Standortfaktoren als Determinanten für Wanderungsentscheidungen, Immobilienpreise und Lohnniveaus wird besonders für Städte in den USA untersucht (vgl. Getz, Huang 1978; Graves 1980; Porell 1982; Rappaport 2004). Roback (1982) bezieht zusätzlich zu Variablen, die unbehagliches Klima anzeigen, Kriminalitätsraten und Verschmutzungsgrad als weiche Standortfaktoren ein und berechnet implizite Preise für diese Eigenschaften mit negativem Nutzen. Für Deutschland werden zwar höhere Immobilienpreise in wärmeren Regionen festgestellt, der Zusammenhang klimatischer Gegebenheiten mit der Lohnvariable aber wird als unsicher eingeschätzt (Rehdanz, Maddison 2004). In neueren Studien wird verstärkt Sozialkapital als relevanter Standortfaktor für erfolgreiche Städte und Regionen untersucht (Deller 2001; Turcotte 2005).

Als nutzenrelevante Umweltvariablen gelten üblicherweise auch Grünflächen bzw. Freiflächen, die z. B. von vielen Menschen mit dem Umzug an den Stadtrand oder ins Umland verbunden sind. Gruehn (2006) zeigt die positive Wirkung von Freiräumen auf Immobilienpreise für ein Sample deutscher Städte auf kleinräumiger Ebene. In Bezug auf Grünräume ist die Betrachtungsebene von besonderer Bedeutung. So weist ein hoher Anteil an Freiflächen in unmittelbarer Nähe (100 m) der Wohnung positive Preiseffekte, aber schon in der weiteren Umgebung (1-km-Umkreis) negative Preiseffekte aus (Geoghegan et al. 1997). Ein weiterer regionalwissenschaftlicher Ansatz, mit dem die Beziehungen zwischen Immobilienpreisen und Lebensbedingungen bzw. Ausstattungsniveaus untersucht werden, geht in der Weiterentwicklung der Hypothese von Thibout (1956) davon aus, dass sich öffentliche Investitionen und Steuersätze in den Immobilienpreisen kapitalisieren (Oates 1969; Chaudry-Shah 1988). Für die USA stellen Gyourko, Tracy (1991) fest, dass interkommunale Steuerunterschiede für die Lebensqualität fast so wichtig sind wie andere Amenity-Effekte. Da kommunale Steuern in Deutschland keine bedeutende Rolle spielen, wird dieser Aspekt in dieser Untersuchung ausgeklammert. Auch die Bodenpolitik und baurechtliche Regulierungen können als nutzenstiftende öffentliche Leistungen aufgefasst werden, da solche Regulierungen gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste durch externe Effekte (z. B. unverträgliche Nachbarschaften von Wohnen und Industrie) vermindern können. So findet Quigley (2006) im Vergleich von US-Regionen einen positiven Zusammenhang zwischen Immobilienwerten und dem Regulierungsgrad. Da planerische Regulierung oder Steuersätze eher für die Baulandpreise und weniger für Mietpreise bedeutsam sind, werden sie in dieser Untersuchung nicht weiter berücksichtigt.

¹⁰ Als Datenbasis nutzen Büttner und Ebertz (2007) die Haushaltsumfrage Perspektive Deutschland und ergänzende Daten auf Kreisebene.

3.2 Andere Mietpreisdeterminanten und ihre Beziehung zur Betrachtungsebene

Die Fragestellung, ob Mietpreise ein Indikator und Ausgleichsinstrument für die gegebenen Lebensverhältnisse sind, konzentriert sich vor allem auf die standortbezogenen Eigenschaften als regionale Determinanten. Darüber hinaus ist der individuelle Mietpreis von vielfältigen Qualitätseigenschaften der Wohnung selbst abhängig.

In disaggregierten hedonischen Mietpreisanalysen werden insbesondere Merkmale untersucht, die auf das Objekt und auf die Lage bezogen sind.¹¹ Zu den objektbezogenen Merkmalen zählen unter anderem Wohnungseigenschaften wie Alter, Größe und Ausstattung. Lagemerkmale wie lokale Verkehrsanbindung, soziales und städtebauliches Umfeld prägen Adresse und Image des Stadtteils, in dem die Wohnung liegt. Die Lage ist ein dominanter Faktor, der die objektbezogenen Wohnungseigenschaften oft mitbestimmt.

Für Preisvergleiche ist relevant, dass weitgehend gleichartige Wohnungen in die Betrachtung einbezogen werden. Dieser Forderung wird im vorliegenden Fall insofern Rechnung getragen, dass die abhängige Größe des Mietpreises nicht als Gesamtdurchschnittswert, sondern als Schwerpunktpreis typischer Fälle verwendet wird (vgl. Abschnitt 2.2). Dadurch ist die Heterogenität immobilienbezogener Qualitätsmerkmale wie Größe, Alter, Lage zum Stadtzentrum auf der städtischen Betrachtungsebene nicht vorhanden. Damit wird angenommen, dass objektspezifische Eigenschaften wie Parkmöglichkeiten, Geschosshöhe, Nahverkehrsanbindung, Image des Stadtteils, sich im städtischen Segmentpreis relativieren.

Einen Einfluss auf das Mietniveau können auch politisch institutionelle Gegebenheiten haben. Mietrecht, steuerliche Regelungen und sozialer Wohnungsbau entfalten ihre Wirkungen aber meist auf den gesamten Wohnungsmarkt einer Volkswirtschaft und sind in der Regel nicht regional oder lokal unterschiedlich. Besonderer Berücksichtigung bedarf jedoch der ostdeutsche Wohnungsmarkt, der während des DDR-Regimes durch staatliche Bewirtschaftung gekennzeichnet war und für den erst seit den späten 1990er Jahren die gleichen gesetzlichen Regelungen gelten wie in Westdeutschland (Jenkis 1996: 709 ff.).¹²

3.3 Modellspezifikation

Um den vermuteten Zusammenhang bestimmter Standortmerkmale und Mietpreise zu überprüfen, wird eine hedonische Preisanalyse durchgeführt. Dieses Schätzverfahren ermöglicht die implizite Bewertung der einzelnen Komponenten der Lebensqualität, die einzeln für sich genommen nicht bewertbar sind, da es keinen expliziten Markt für diese Güter gibt. Es wird also angenommen, dass auf dem Immobilienmarkt die Komponenten der Lebensqualität im Bündel implizit mitgehandelt werden (vgl. Rosen 1974).¹³

Die hedonische Regression verwendet üblicherweise die Miete oder den Kaufpreis von Immobilien als abhängige Variable M . Auf der rechten Seite der Regressionsgleichung

¹¹ Die Einsatzmöglichkeiten hedonischer Methoden bei der Immobilienpreisbestimmung sind vielfältig. Zur Bestimmung der impliziten Preise von detaillierten Immobilienqualitäten werden zahlreiche objektbezogene Determinanten in das Modell einbezogen (Büchel, Hoesli 1995; Haupt 2002). Bei Gewerbemieten spielen auch die Vertragsbedingungen eine besondere Rolle (Haase, Kytzia 2007). Mit einem anderen Fokus wird die Methode angewendet, um innerstädtische Preisgefälle vom Stadtzentrum zur Peripherie zu analysieren (Yiu, Tam 2004).

¹² Eine Sonderstellung nimmt möglicherweise auch der Stadtumbau ein, der durch die Rückbauförderung das Wohnungsangebot vor allem in Ostdeutschland reduziert.

¹³ Eine modelltheoretische und mathematisch-formale Fundierung der hedonischen Analyse für Wohnungsmärkte bietet der Beitrag von Sheppard (1999).

chung stehen eine Konstante und die Determinanten X_k als preiserklärende Einflussfaktoren (vgl. Tabelle 6). Die ermittelten Koeffizienten β werden als implizite Preise der Determinanten interpretiert. Der Zufallsfehler ε ist gemäß üblichen Annahmen unabhängig normalverteilt:

$$M_i = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{ki} + \varepsilon_i$$

Diese einfache Grundform der hedonischen Regression wird für den Aufbau der Schätzgleichung herangezogen.¹⁴ Als Schätzverfahren dient die klassische Kleinst-Quadrat-Methode (OLS).

Die Modellvariablen, die mit einer kurzen Erläuterung in Tab. 6 zusammenfassend dargestellt sind, lassen sich in drei Faktoren-Gruppen einteilen. Neben den raumstrukturellen Faktoren, die als Indikatoren für Lebensverhältnisse im Fokus der Analyse stehen, ist es erforderlich, demographische und immobilienmarktspezifische Faktoren konstant zu halten und mit geeigneten Variablen zu kontrollieren.

Demographische Faktoren:

Das universellste Unterscheidungskriterium von Städten ist die Bevölkerungsgröße. Mit ihr sind viele Ausstattungsmerkmale, Funktionen und die Existenz zentraler Einrichtungen verknüpft. Auch einige der bereits zitierten Studien zur Entwicklung von Immobilienpreisen berücksichtigen die Stadtgröße explizit in ihren Untersuchungen und stellen dabei vor allem für Großstädte ein höheres Preisniveau bei den Immobilienpreisen fest (vgl. Altenseuer 1995; Reichthaler 2006). Mit der Variable [Bevölkerung] geht die Einwohnerzahl des Jahrs 2004 in das Modell ein.

Eine höhere [Bevölkerungsdichte] ist mit Konkurrenz um Nutzung vorhandener Flächen und damit auch Wohnflächen verbunden. Aus der räumlichen Nähe von Kontakten resultieren ebenfalls geringere Transportkosten aufgrund besserer Erreichbarkeit. Beide Effekte können ceteris paribus zu einem Anstieg der Mieten führen.

Immobilienmarktbezogene Faktoren:

Um eine korrekte Spezifikation des Einflusses der Lebensverhältnisse auf die Mietpreise zu gewährleisten, ist es erforderlich, die Angebots- und Nachfragesituation auf dem lokalen Immobilienmarkt in den Variablen abzubilden.

Leerstand und Überangebot von Wohnungen ist vor allem in Ostdeutschland weit verbreitet. Um den Effekt entspannter bzw. enger Wohnungsmärkte zu kontrollieren wird mit der Variable [Wohnungsversorgung] die Zahl der Wohnungen pro Haushalt als Leerstandsindikator herangezogen, da keine vergleichbaren Leerstandsquoten auf kommunaler Ebene vorliegen.

Die Entscheidung für den Kauf eines Eigenheims ist neben persönlichen Präferenzen vor allem auch im Sinne der Altersvorsorge dadurch motiviert, dass zukünftig keine Miete mehr bezahlt werden muss. Eine hohe Eigenheimquote senkt also die Nachfrage nach Mietwohnungen und wirkt so preissenkend. Der [Eigenheimanteil] wird über den Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern operationalisiert.

¹⁴ In hedonische Schätzungen wird oft die abhängige Preisgröße logarithmiert, da Transaktionspreise Log-Normalverteilt sind (Case 2006). Da hier die für jede Stadt aggregierten Preise eingehen, wird diese Spezifikation nicht gewählt.

Die Variable [Kleine Wohnungen] wird aufgrund der Besonderheiten der abhängigen Größe eingeführt, die einen speziellen Teilmarkt, nämlich durchschnittlich große Wohnungen um 70 qm repräsentiert. Je höher der Anteil kleiner Mietwohnungen ist, desto weniger Wohnungen um 70 qm stehen zur Verfügung, sodass von einem engeren Markt mit höheren Preisen für dieses Segment ausgegangen werden kann.

Raumstrukturelle Standortfaktoren:

In diesem Variablenbereich wird der unscharfe Begriff der Lebensverhältnisse und seine Komplexität mit den wichtigsten Komponentenvariablen operationalisiert und mit der Vereinfachung zwangsweise auch etwas verkürzt dargestellt. In den Studien, die einen Index der Lebensqualität zum Ziel haben, werden die impliziten Preise für Amenities mit Hilfe von getrennten Modellen für Wohnkosten und Löhne ermittelt. Im Gegensatz dazu wird in dieser Untersuchung das Lohnniveau in Form der Variable [Kaufkraft] als Determinante für das Mietpreisniveau aufgenommen. Bei Regressionen von Amenities auf Lohnvariablen in Deutschland konnten sowohl Büttner, Ebertz (2007) als auch Rehdanz, Maddison (2005) keine sicheren Ergebnisse erzielen. Um den Einfluss der Löhne dennoch zu berücksichtigen, wird das Modell auf diese Weise spezifiziert. Die Kaufkraft bezeichnet das verfügbare Einkommen ohne Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, inkl. Transferleistungen. Für die größeren Einkommenschancen in diesen Städten wird die Zahlungsbereitschaft für eine entsprechende Standortprämie erwartet.

Umgekehrt gilt dies für die Variable [Arbeitslosenquote], die für die Bewohner das Risiko der Arbeitslosigkeit anzeigt.

Von großer Relevanz für die Lebensqualität der Bewohner sind die tatsächlich verfügbaren Angebote und Einrichtungen der Daseinsvorsorge am Standort. Diese werden besonders durch kommunale Investitionen mitbestimmt. Gemäß der Theorie, dass sich öffentliche Investitionen in den Immobilienwerten kapitalisieren, sollte die Variable [Sachinvestitionen] einen positiven Einfluss auf den Mietpreis haben.

Weiterhin ist davon auszugehen, dass städtische Verdichtungen und Agglomerationsräume über nahe gelegene zentrale Funktionen verfügen, die für die Mieter attraktiv sind. Flächenknappheit in Ballungsregionen ist eine Folge der vielfältigen Ansprüche an den Raum, sodass der Wettbewerb um die knappen Grundflächen die Preise und damit auch die Mieten nach oben treibt. Mit der Variable [Ballungsraum] wird angezeigt, ob die betreffende Stadt in einem Ballungsraum liegt und von den dort konzentrierten zentralen Einrichtungen profitiert. Im Gegenzug wird auf Einzelvariablen zu zentralen Einrichtungen verzichtet.¹⁵

Da kulturelle, klimatische und landschaftliche Amenities auch touristisches Potenzial darstellen, werden diese Faktoren mit den Übernachtungen pro Kopf operationalisiert. Die Variable [Tourismus] repräsentiert das touristische Potential einer Stadt. Diese von Urlaubern und Geschäftsreisenden nachgefragten Standortvorteile nützen auch den ständigen Bewohnern, was sich in höheren Mieten niederschlagen sollte.

Die für Lebensqualität relevanten Freizeiteinrichtungen liegen auch im Sportbereich und in der Naherholung. Dieses Feld wird über die Variable [Freizeitfläche] abgedeckt. Ein hoher Anteil von Flächen für Sportanlagen, Parks, Golfplätze und Wasserflächen steht für einen besonders hohen Freizeitwert und eine höhere Lebensqualität.

¹⁵ Denkbar wären hier z.B. die Entfernung zum Flughafen, Anzahl der IC/ICE-Verbindungen, Zahl der Museen oder Theaterplätze und Ähnliches.

Die Sicherheit der Bevölkerung ist eine wesentliche hoheitliche Aufgabe der Daseinsvorsorge. Dies betrifft insbesondere den Schutz vor und die Verhinderung von Straftaten. Eine geringere [Kriminalitätsrate] trägt zu besseren Lebensverhältnissen und einer höheren Lebensqualität bei.

Die Variable [Ostdeutschland] wird aufgenommen, da sich der Wohnungsmarkt der neuen Bundesländer weiterhin in einer Transformationsphase befindet. Hier wirken insbesondere politische und institutionelle Rahmenbedingungen (vgl. Abschnitt 3.2), die nicht mit eigenen Variablen abgedeckt werden können.

Tab. 6: Definition der Modellvariablen

Variable	Einheit	Erwartete Einflussrichtung
Bevölkerung ^a	Einwohnerzahl 2004	+
Bevölkerungsdichte ^a	EW je km ² 2004	+
Wohnungsversorgung ^{ab}	Anzahl der Wohnungen je Haushalte 2005	-
Eigenheimanteil ^a	Anteil Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern am Wohnungsbestand 2005	-
Kleine Wohnungen ^c	Anteil der Wohnungen mit 1 und 2 Räumen an den Wohnungen in % im Jahr 2004	+
Kaufkraft ^b	Kaufkraft in Euro je Einwohner 2006	+
Arbeitslosenquote ^c	Anteil der Arbeitslosen an den Einwohnern im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2004	-
Ballungsraum ^a	= 1 wenn Stadt zu einem Ballungsraum der BIK-Regionen gehört = 0 sonst	+
Sachinvestitionen ^a	Kommunale Sachinvestitionen pro Jahr 2001–2004 je Einwohner 2004	+
Tourismus ^a	Übernachtungen in Hotels pro Einwohner 2004	+
Erholungsfläche ^c	unbebaute Flächen, die dem Sport und der Erholung dienen, einschl. Parks, Zoos, etc. in m ² je Einwohner 2004	+
Kriminalitätsrate ^d	Anzahl der Straftaten je 1000 Einwohner 2006 ^d (auf Kreisebene)	-
Ostdeutschland	= 1 wenn Stadt in Ostdeutschland liegt = 0 wenn Stadt in Westdeutschland liegt	+

Quelle: ^aStatistische Ämter des Bundes und der Länder, ^bGfK, ^cBBR-Inkar, ^dBundeskriminalamt

Insgesamt ist der Detaillierungsgrad des Schätzmodells auch aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit von Daten auf kommunaler Ebene noch verbesserungswürdig. Viele Informationen über Lebensverhältnisse und Ausstattungsmerkmale in den Bereichen Bildung, medizinische Versorgung, Infrastruktur und Erreichbarkeit liegen zwar auf Kreisebene vor. Von der Verwendung der Daten auf dieser Aggregationsstufe wird jedoch verzichtet, da die Varianz der abhängigen Variable der Mietpreissegmente zur

Kreisebene unklar ist. Die verwendeten erklärenden Variablen wurden auf Multikollinearität getestet.¹⁶ Variablen, die ebenfalls einen potenziellen Einfluss als Standortfaktor haben, wie Erreichbarkeitsindikatoren oder Ausstattungsniveaus bestimmter Infrastrukturen, werden nicht berücksichtigt, da entsprechende Daten nur auf höheren Aggregationsebenen oder gar nicht verfügbar sind.

Tab. 6 listet die erklärenden Variablen, die Einheit und die erwartete Einflussrichtung übersichtlich auf. Für die drei betrachteten Wohnungsmarktsegmente wird mit den Daten des Jahres 2006 jeweils ein mit den oben beschriebenen Indikatoren spezifiziertes Modell geschätzt. Dadurch wird ein relativ breites Spektrum des Marktes erfasst. Die Reduzierung auf ein Modell, zum Beispiel durch Verwendung der in Abschnitt 2 aggregierten Mietpreisniveaus als abhängige Variable, würde zu Informationsverlusten führen und eventuell unterschiedliche Wirkungen der Einflussgrößen bei den Segmenten verwischen. Die Schätzergebnisse der drei Modelle sind ausführlich in Anhang 2 und zusammenfassend in Tab. 7 dargestellt.

3.4 Empirische Ergebnisse

Alle drei Modelle bestätigen die erwartete Einflussrichtung der jeweils signifikanten Variablen. Unterschiede bestehen jedoch in der Signifikanz der erklärenden Variablen und einem unterschiedlich hohem Erklärungsgehalt. Vergleicht man den Erklärungsgehalt (Adj. R^2) der drei Modelle, so wird die Varianz der Erstbezugsmieten bei Neubauwohnungen am besten erklärt. Der Anstieg der Modellgüte bei abnehmendem Alter der abhängigen Variablen lässt sich eventuell auf die abnehmende Heterogenität der Gruppen zurückführen. Die Gruppe der vor 1949 gebauten Wohnungen umfasst sowohl historische Denkmale, Mietskasernen als auch Siedlungen und ist in den Städten (z.B. durch Kriegsschäden) durchaus unterschiedlich strukturiert. Der nach 1949 gebaute Bestand ist sich deutlich ähnlicher, jedoch umfasst er in Ostdeutschland einen deutlich höheren Anteil an Plattenbauten. Der Standard neugebauter Wohnungen dürfte in Deutschland weitgehend einheitlich sein, sodass ein größerer Anteil der Preisunterschiede allein am Standort festgemacht werden kann.

¹⁶ Der Variance Inflation Factor (VIF) ist ein Indikator für Multikollinearität. Die VIF-Werte der Modellvariablen liegen alle unter dem kritischen Wert von 10 bei einem durchschnittlichen VIF=2,6.

Tab. 7: Einfluss der Mietpreisdeterminanten auf die Nettokaltmieten der Wohnungssegmente

	Fertigstellung bis 1948 ^a mittlerer Wohnwert 2006	Fertigstellung ab 1949 ^b mittlerer Wohnwert 2006	Neubau/Erstvermietung ^c guter Wohnwert 2006
Variable	Beta	Beta	Beta
Bevölkerung	0,095	-0,013	-0,017
Bevölkerungsdichte	0,195**	0,252***	0,221***
Wohnungsversorgung	0,050	0,031	0,029
Eigenheimanteil	0,139	0,082	0,024
Kleine Wohnungen	0,460***	0,418***	0,381***
Kaufkraft	0,242***	0,327***	0,300***
Arbeitslosenquote	-0,198**	-0,199**	-0,120
Ballungsraum	0,096*	0,079*	0,030
Sachinvestitionen	0,019	0,023	0,080**
Tourismus	0,146**	0,273***	0,364***
Erholungsfläche	-0,049	-0,051	0,111**
Kriminalitätsrate	0,003	-0,029	-0,082**
Ostdeutschland	0,218***	0,200***	0,019

Signifikanz auf dem: *10 %-Niveau, ** 5 %-Niveau, *** 1 %-Niveau

Modellparameter: ^a Adj.R²=0,523; F=22,452 ^b Adj.R²= 0,614; F= 32,501 ^c Adj.R²=0,719, F=49,896

Von den raumstrukturellen Standortfaktoren sind alle in mindestens einem Modell signifikant. Die Signifikanz der Variable Ballungsraum in den Modellen für die Bestandssegmente liegt nur auf dem 10 %-Niveau und muss daher als unsicher eingestuft werden. Möglicherweise wird ein Teil des Einflusses auch über den Indikator Bevölkerungsdichte erklärt. Die Bevölkerungsdichte, die Kaufkraft pro Kopf und die Variable [Tourismus] für natürliche und kulturelle Amenities ist in allen Modellen signifikant. Ebenso ist der Anteil kleiner Wohnungen¹⁷ durchgehend signifikant und hat den vergleichsweise stärksten Einfluss. Hier könnte ein endogener Einfluss vorliegen, wenn hohe Mietpreise langfristig zu tendenziell kleineren Wohnungen führen.

Im Modell für die Neubaumieten sind zusätzlich die Kriminalitätsrate, öffentliche Sachinvestitionen und Erholungsflächen (Sportplätze, Zoos, Parks etc.) signifikant. Die Sachinvestitionen und die Erholungsflächen werden vorwiegend öffentlich finanziert. Möglicherweise reagieren die Mieten bei gerade gebauten Wohnungen, in denen das nachbarschaftliche und private Umfeld noch nicht gewachsen ist, stärker gegenüber öffentlichen Investitionen.

Der Zusammenhang von Preisniveau und Bevölkerungsgröße einer Stadt, der in deskriptiven Analysen aufscheint (vgl. Altenseuer 1995; Reichstaler 2006), ist im Zusammenspiel mit den anderen erklärenden Variablen nicht nachweisbar. Im Gegensatz dazu hat die [Bevölkerungsdichte] erwartungsgemäß einen positiven Einfluss. Besonders Augenmerk verdient jedoch die Dummy-Variable für Ostdeutschland. Sie erweist

¹⁷ Diese Größe dient vor allem zur Kontrolle der festen Wohnungsgröße von 70 qm, für die die abhängigen Mietpreise gelten.

sich in den Bestandssegmenten des Wohnungsmarktes als signifikant und zeigt einen positiven Einfluss.

Dies bedeutet, dass bei gleichen Lebensverhältnissen der Mietpreis einer ostdeutschen Stadt höher ist als in einer westdeutschen Stadt. Dieser Befund wird im folgenden Abschnitt genauer beleuchtet.

3.5 Ost-West-Vergleich von Mieten und Lebensverhältnissen

Da in Tab. 4 ein stärkerer Anstieg der ostdeutschen Mieten in den vergangenen Jahren dargestellt wurde, ist zu hinterfragen, ob dieser Anstieg zu Mieten geführt hat, die der Determinantenkonstellation dieser Städte gerecht werden. Um den Preiseffekt für ostdeutsche Städte zu quantifizieren, werden die Modelle erneut ohne die Variable für Ostdeutschland berechnet. Dabei kommt es zu vergleichbar signifikanten Koeffizienten und Modellgüteparametern.¹⁸ Berechnet man mit den Koeffizienten der Determinanten dieses reduzierten Modells synthetische Werte für die Mietpreissegmente, geben die Differenzen zum tatsächlich beobachteten Wert an, ob die Stadt unter Annahme der Gültigkeit des jeweiligen Modells gemessen an ihrer Determinantenkonstellation teuer oder günstig ist. In der Summe lässt sich so indirekt der Preiseffekt für Ostdeutschland bestimmen.

Tab. 8 zeigt, dass insbesondere die ostdeutschen Mieten in den Bestandssegmenten von den Modellen ohne Ostdeutschlandvariable leicht unterschätzt werden. Das ostdeutsche Mittel der geschätzten Miete im Segment der bis 1948 gebauten Wohnungen liegt 4,01 % und im Segment der ab 1949 gebauten Wohnungen 3,6 % unter der ostdeutsche Marktmiete. Bei dem engen Segment der Neubaumieten ist diese Tendenz nicht so ausgeprägt. Gründe dieser strukturellen Ost-West-Verschiebung im Verhältnis von Lebensqualitäten und Mietpreisen könnten im höheren Sanierungsgrad des ostdeutschen Wohnungsmarktes (vgl. Effenberger 2009), aber auch in der mit dem Stadtumbau Ost-Programm geförderten Reduzierung des Mietwohnungsbestandes liegen.¹⁹

Tab. 8: Mittelwerte von Marktmieten und Modellmieten in Ost- und Westdeutschland 2006

	Ostdeutschland				Westdeutschland			
	N	Marktmiete in Euro	Modellmie- te in Euro	Abwei- chung in %	N	Marktmie- te in Euro	Modellmiete in Euro	Abweichung in %
Bis 1948 mittel ^a	31	4,52	4,34	-4,01	224	4,73	4,75	0,53
Ab 1949 mittel ^b	32	4,71	4,54	-3,61	226	5,16	5,18	0,47
Neubau gut ^c	31	6,00	5,98	-0,38	218	7,06	7,06	0,05

Modellparameter: ^a Adj.R²=0,510; F=23,042 ^b Adj.R²= 0,604; F= 33,601 ^c Adj.R²=0,720; F=54,255

Quelle: IVD Mietpreisspiegel, Berechnungen des IWH

¹⁸ Siehe hierzu die Modellergebnisse im Anhang 3.

¹⁹ Bis Februar 2007 wurden in ostdeutschen Stadtumbaustädten 193.302 Wohneinheiten zurückgebaut. Von 2002 bis 2005 wurde der Wohnungsbestand dieser Städte schätzungsweise um 3 % reduziert. (vgl. Liebmann et. al. 2007)

Eine Erklärung könnte weiterhin die gesetzlich forcierte stufenweise Anpassung der ostdeutschen Mieten an marktwirtschaftliche Preise liefern, die 1998 mit der Übernahme des westdeutschen Vergleichsmietensystems offiziell endete.²⁰ In diesem Zusammenhang wird etwa argumentiert, dass die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Anfangsjahren nicht mit den festgesetzten Mietpreisanhebungen mithalten konnte (Jenkis 1996: 716). Ein solches Missverhältnis zwischen Lebensbedingungen und Mietpreisbelastung könnte sich über die Jahre verfestigt haben.

4 Implikationen für die Gleichwertigkeitsdiskussion und Ausblick

Das Ergebnis der Schätzungen deutet darauf hin, dass die Miete einige der untersuchten Ausstattungsmerkmale und Standortbedingungen widerspiegelt. Die Lebensverhältnisse sind im monetären Sinn demnach nicht gleichwertig. Es besteht über regionale Mietpreisunterschiede vielmehr ein Kompensationsmechanismus für schlechtere Lebensverhältnisse. Weiterhin kann die zunehmende Spreizung der Mietpreisniveaus als Indiz gewertet werden, dass sich die Lebensverhältnisse weiter ausdifferenzieren. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ergibt sich die politische Frage, ob und in welchem Ausmaß die selbstständige Kompensation ungleichwertiger Lebensverhältnisse durch Mietpreisunterschiede zugelassen werden und in welchen Situationen eine gezielte Ausgleichspolitik zur Behebung dieser Disparitäten betrieben werden soll.

Das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist aber sicher nicht allein monetär an der Miete zu messen und zu interpretieren. Ein weiterer Indikator dieser Ungleichgewichte ist die interregionale Wanderung. Aufgrund dieser komplexen Zusammenhänge ist es für die Politik relevant zu wissen, welche Auswirkungen von regional ausgleichender Strukturpolitik auf die Mietpreise für Wohnungen und Kaufpreise für selbstgenutzte Wohnimmobilien erwartet werden können. Das Ziel von Ex-Ante-Evaluierungen dieser Maßnahmen wäre herauszufinden, ob die raumwirksamen Interventionen tatsächlich die regionalen Erwerbseinkommen erhöhen und die Abwanderung verringern oder nur zu höheren Immobilienpreisen führen.

Für den Angleichungsprozess in Ost- und Westdeutschland beispielsweise sind angesichts der gezeigten Ergebnisse die Auswirkungen des Stadtumbauprogramms genauer zu untersuchen. Kommt es durch die Markteingriffe des Stadtumbauprogramms in ostdeutschen Städten zu höheren Mieten und Immobilienpreisen bei sonst gleichbleibenden Lebensverhältnissen, könnten nach Dascher (2007) weitere Wanderungsbewegungen die Folge sein, wenn die Transaktionskosten der Mobilität so gering sind, dass ein Umzug in eine Stadt mit einem günstigeren Verhältnis von Mietniveau und Lebensbedingungen einen höheren Gesamtnutzen für die Haushalte verspricht.

²⁰ Eine Übersicht über die Details und Wirkungen der Ersten und Zweiten Grundmietenverordnung sowie des Mietenüberleitungsgesetzes liefert Jenkis 1996: 709 ff.

Literatur

- Altenseuer, T. (1995): Die Preisentwicklung von Wohnimmobilien: eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland von 1973 bis 1994. Münster.
- Büchel, S.; Hoesli, M. (1995): A hedonic analysis of rent and rental revenue in the subsidised and unsubsidised housing sector in Geneva. *Urban Studies* 32, S. 1199-1213.
- Blomquist, G.C.; Berger, M.C.; Hoehn, J.P. (1988): New Estimates of Quality of Life in Urban Areas. *The American Economic Review* 77/1, S. 89-107.
- Buettner, T.; Ebertz, A. (2007): Quality of Life in the Regions Results for German Counties. IFO Working Paper No.49, München.
- Case, B. (2006): Housing Price Indexes. In: Arnott R.J., McMillen D.P. (Eds.): *A companion to Urban Economics*. Malden, S. 228-239.
- Chaudry-Shah, A. (1988): Capitalization and the Theory of Local Public Finance: An interpretive Essay. *Journal of Economic Surveys* Vol. 2/ 3, S. 209-243.
- Dascher, K. (2007): Was stabilisiert den Stadtumbau Ost? Eine ökonomische Interpretation der Wohnungsabrisse in ostdeutschen Städten. In: *Städte im Umbruch* 4/2007, S. 57-61.
- Dechent, J. (2006): Häuserpreisindex – Entwicklungsstand und aktualisierte Ergebnisse. In: *Wirtschaft und Statistik*, Wiesbaden, S. 1285-1295.
- Effenberger, K.H. (2009): Vergleich der Wohnungsbestandsqualitäten zwischen Ost- und Westdeutschland (in diesem Band).
- Focus (2007 a): Brennpunkt Wohnatlas. In: Focus Ausgabe 38/2007, S. 160-161.
- Focus (2007 b): Immobilien Spezial. In: Focus Ausgabe 16/2007, S. 160-178.
- Geoghegan, J.; Wainger, L.A.; Bockstael, N.E. (1997): Spatial Landscape Indices Hedonic Framework: An Ecological Economics Analysis Using GIS. *Ecological Economics* Volume 23/3, S. 251-264.
- Getz, M.; Huang Y.C. (1978): Consumer revealed preference for environmental goods. In: *The Review of Economics and Statistics* 60/3, S. 449-458.
- Glaeser, E.L.; Tobio, K. (2007): The Rise of the Sunbelt. NBER Working Papers 13071, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Graves, P. E. (1980): Migration and Climate. *Journal of Regional Science* 20/2, S. 227-237.
- Gruehn, D.: Bedeutung von Freiräumen und Grünflächen für den Wert von Grundstücken und Immobilien. Studie der Austrian Research Centers- System Research GmbH. Wien.
- Gyourko, J.; Tracy, J. (1991): The Structure of Local Public Finance and the Quality of Life. In: *Journal of Political Economy* 99/4, S. 774-806.
- Haase, R.; Kytzia, S. (2007): Mietertragspotentiale – Hedonische Mietpreismodellierung für Büroimmobilien. In: *disP* 168, S. 56-73.
- Haupt, H. (2002): Die Charakteristika des hedonischen Gutes Wohnung. Frankfurt a. M.
- Hofer, T. (2005): Immobilienpreisinformationen in Deutschland. In: *Professionelles Immobilien-Banking – Daten und Fakten 2005*. Berlin, S. 46-54.
- Jenkis, H.W. (1996): Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft. In: Jenkis, H.W. (Hrsg.), unter Mitarbeit von Dieterich, H. et. al.: *Kompodium der Wohnungswirtschaft*. München, S. 673-733.
- Kühne-Büning, L.; Steveling, L. (2005): Mietensysteme in ihrer ordnungspolitischen Funktion. In: Kühne-Büning, L.; Nordalm V.; Steveling L., (Hrsg.): *Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft*. Hamburg, S. 262-267.
- Leifer, H.-A. (2004): Preisindikatoren für Wohnimmobilien in Deutschland. *Allgemeines Statistisches Archiv* 88, S. 435-450.
- Litz, H.P. (2000): *Multivariate statistische Methoden*. Oldenburg, München.
- Liebmann, H.; Glöckner, B.; Haller, C.; Schulz, R. (2007): 2. Statusbericht 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Berlin.
- Niefert, M. (2003): Räumliche Mobilität und Wohnungsnachfrage – Eine empirische Analyse des Umzugsverhaltens in Westdeutschland. Münster.
- Oates, W.F. (1969): The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and Tiebout hypothesis. In: *Journal of Political Economy* 77/6, S. 957-971.
- Porell, F.W. (1982): Intermetropolitan migration and quality of life. In: *Journal of Regional Science* 22/2, S. 137-158.

- Power, T.M. (2006): The supply and demand for natural amenities: An overview of theory and concepts. In: Green, G.; Deller, S. (eds.): Amenities and rural development: Theory, methods and public policy. Northampton, MA, S. 63-77.
- Quigley, J. M. (2006): Regulation and Property Values – The High Cost of Monopoly. Program on Housing and Urban Policy Working Paper Series No W06/004. Berkeley.
- Rappaport, J. (2004): Moving to nice weather. Working Paper Research Division. Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Rehdanz, K.; Maddison, D. (2004): The Amenity Value of Climate to German Households. Working Paper FNU-39. Hamburg.
- Reichsthaler, T. (2006): Ein Ansatz zur Preisprognose für Wohnimmobilien. In: Zeitschrift für Immobilienökonomie 1/2006. Wiesbaden, S. 5-25.
- Roback, J.: (1982): Wages, Rents, and the Quality of Life. In: The Journal of Political Economy, Vol. 90/6, S. 1257-1278.
- Rosen, S. (1974): Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition. In: The Journal of Political Economy, Vol. 82/1, S. 34-55.
- Spiegel (2007): Städte-Vergleich: Mieter in München müssen 70 Prozent mehr zahlen als in Berlin. In: Spiegel online. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,507909,00.html> (Zugriff am 26.9.2007).
- Thibout, C.M. (1956): A pure theory of local expenditures. In: The Journal of Political Economy 64, S. 416-424.
- Thomas, M. (1997): Die Entwicklung eines Performanceindex für den deutschen Immobilienmarkt. Köln.
- Yiu, C. Y.; Tam, C. S. (2004): A Review of Recent Empirical Studies on Property Price Gradients. In: Journal of Real Estate Literature, Volume 12/3, S. 307-322.

Anhang 1: Preisniveau und Niveauentwicklung der Standorte

Preisniveau niedrig (abge- stiegen von mittlerem Preisniveau)	Preisniveau niedrig (unver- ändert)	Preisniveau mittel (aufge- stiegen von niedrigem Preisniveau)	Preisniveau mittel (unver- ändert)	Preisniveau mittel (abgestie- gen von hohem Preisniveau)	Preisniveau hoch (aufgestie- gen von mittlere- m Preisniveau)	Preisniveau hoch (unverän- dert)
Braunschweig	Albstadt	Augsburg	Aachen	Brühl	Böblingen	Bad Homburg
Eisenach	Arnsberg	Bamberg	Aschaffenburg	Hürth	Buchholz	Baden-Baden
Erfstadt	Aue	Berlin (Ost)	Bad Honnef		Erlangen	Bonn
Hagen	Bad Harzburg	Berlin (West)	Bergisch Glad- bach		Konstanz	Darmstadt
Holzwickede	Bad Oeynhausen	Bochum	Bielefeld		Münster	Düsseldorf
Königswinter	Bad Pyrmont	Celle	Bottrop		Norderstedt	Frankfurt
Meckenheim	Bad Salzuflen	Erfurt	Bremen		Sindelfingen	Freiburg/ Breis- gau
Peine	Bremerhaven	Gummersbach	Dinslaken			Hamburg
Recklinghausen	Bruchsal	Ilmenau	Dortmund			Heidelberg
Unna	Chemnitz	Itzehoe	Duisburg			Köln
	Cottbus	Kempten	Erkrath			Leonberg
	Detmold	Koblenz	Eschweiler			Ludwigsburg
	Düren	Ludwigshafen	Essen			Mainz
	Eggenstein- Leopoldshafen	Paderborn	Frechen			München
	Eitorf	Potsdam	Friedrichshafen			Norderney
	Fröndenberger	Schwerte	Fürth			Ratingen
	Gelsenkirchen	Siegen	Geesthacht			Stuttgart
	Goch	Suhl	Gera			Warnemünde
	Goslar		Giessen			Wiesbaden
	Gotha		Gifhorn			
	Gütersloh		Gladbeck			
	Halle / Saale		Hanau			
	Hamm		Hannover			
	Herford		Ingolstadt			
	Herne		Jena			
	Hof		Karlsruhe			
	Holzminden		Kiel			
	Idar-Oberstein		Krefeld			
	Iserlohn		Leverkusen			
	Jever		Lübeck			
	Kaiserslautern		Lübecker Bucht			
	Kassel		Lüdenscheid			
	Kleve		Lüneburg			
	Leipzig		Mannheim			

Preisniveau niedrig (abge- stiegen von mittlerem Preisniveau)	Preisniveau niedrig (unver- ändert)	Preisniveau mittel (aufge- stiegen von niedrigem Preisniveau)	Preisniveau mittel (unver- ändert)	Preisniveau mittel (abgestie- gen von hohem Preisniveau)	Preisniveau hoch (aufgestie- gen von mittle- rem Preisni- veau)	Preisniveau hoch (unverän- dert)
	Lingen/Ems		Marburg			
	Lippstadt		Meerbusch			
	Löhne		Mettmann			
	Magdeburg		Moers			
	Meiningen		Mönchen- gladbach			
	Melle		Mülheim an der Ruhr			
	Meschede		Neumünster			
	Osterode		Neu-Ulm			
	Passau		Nürnberg			
	Rheda- Wiedenbrück		Oberhausen			
	Rheine		Offenbach/M.			
	Salzgitter		Offenburg			
	Schweinfurt		Oldenburg			
	Soest		Osnabrück			
	Soltau		Regensburg			
	Stolberg		Rheinbach			
	Troisdorf		Rosenheim			
	Villingen- Schwennigen		Rostock			
	Wesel		Saarbrücken			
	Wilhelmshaven		Sankt Augustin			
	Wismar		Schwerin			
	Witten		Siegburg			
	Wolfenbüttel		Solingen			
	Worms		Trier			
			Velbert			
			Weimar			
			Wermelskirchen			
			Wesseling			
			Winsen/Luhe			
			Wuppertal			
			Würzburg			

Anhang 2: Ergebnisse der Mietpreismodelle mit Variable für Ostdeutschland

Variable	Nettokaltmiete Fertigtstellung bis 1948 mittlerer Wohnwert 2006			Nettokaltmiete Fertigtstellung ab 1949 mittlerer Wohnwert 2006			Nettokaltmiete Neubau/Erstvermietung guter Wohnwert 2006		
	Coeff.	Beta	P	Coeff.	Beta	P	Coeff.	Beta	P
(Konstante)	0,893	-	0,409	0,905	-	0,376	1,413	-	0,276
Bevölkerung	0,000	0,095	0,168	0,000	-0,013	0,828	0,000	-0,017	0,752
Bevölkerungsdichte	0,000	0,195	0,023	0,000	0,252	0,001	0,001	0,221	0,001
Wohnungsversorgung	0,085	0,050	0,278	0,057	0,031	0,451	0,075	0,029	0,421
Eigenheimanteil	0,011	0,139	0,131	0,007	0,082	0,318	0,003	0,024	0,735
Kleine Wohnungen	0,129	0,460	0,000	0,124	0,418	0,000	0,164	0,381	0,000
Kaufkraft	0,000	0,242	0,001	0,000	0,327	0,000	0,000	0,300	0,000
Arbeitslosenquote	-0,069	-0,198	0,038	-0,072	-0,199	0,021	-0,065	-0,120	0,114
Ballungsraum	0,247	0,096	0,067	0,215	0,079	0,093	0,119	0,030	0,460
Sachinvestitionen	0,000	0,019	0,697	0,000	0,023	0,596	0,001	0,080	0,036
Tourismus	0,008	0,146	0,022	0,015	0,273	0,000	0,029	0,364	0,000
Erholungsfläche	-0,001	-0,049	0,410	-0,001	-0,051	0,337	0,003	0,111	0,017
Kriminalitätsrate	0,000	0,003	0,955	-0,001	-0,029	0,539	-0,002	-0,082	0,042
Ostdeutschland	0,680	0,218	0,006	0,658	0,200	0,005	0,091	0,019	0,763
Modellparameter	N=255	Adj.R ² =0,523	N=258	Adj.R ² =0,614	N=249	Adj.R ² =0,719			
	F=22,452	Prob>F = 0,000	F=32,501	Prob>F = 0,000	F=49,896	Prob>F = 0,000			

Anhang 3: Schätzergebnisse der Modelle ohne Variable für Ostdeutschland

Variable	Nettokaltemiete Fertigstellung bis 1948 mittlerer Wohnwert 2006				Nettokaltemiete Fertigstellung ab 1949 mittlerer Wohnwert 2006				Nettokaltemiete Neubau/Erstvermietung guter Wohnwert 2006			
	Coeff.	Beta	P		Coeff.	Beta	P		Coeff.	Beta	P	
(Konstante)	1,098		,315		1,090		,292		1,429		,269	
Bevölkerung	,000	,084	,229		,000	-,023	,707		,000	-,018	,739	
Bevölkerungsdichte	,000	,111	,170		,000	,177	,015		,000	,214	,001	
Wohnungsversorgung	,086	,050	,282		,057	,031	,455		,075	,029	,421	
Eigenheimanteil	,006	,075	,406		,002	,025	,759		,002	,019	,784	
Kleine Wohnungen	,137	,492	,000		,133	,447	,000		,165	,383	,000	
Kaufkraft	,000	,227	,002		,000	,314	,000		,000	,299	,000	
Arbeitslosenquote	-,025	-,071	,399		-,029	-,080	,286		-,058	-,108	,095	
Ballungsraum	,323	,126	,016		,289	,106	,023		,129	,033	,413	
Sachinvestitionen	,001	,060	,210		,001	,060	,160		,001	,084	,022	
Tourismus	,008	,161	,013		,016	,286	,000		,029	,366	,000	
Erholungsfläche	-,001	-,068	,258		-,001	-,068	,204		,003	,110	,017	
Kriminalitätsrate	,000	-,006	,916		-,001	-,037	,443		-,002	-,083	,041	
Ostdeutschland												
Nicht verwendet												
Modellparameter	N=255	Adj.R ² =0,510	N=258	Adj.R ² =0,604	N=249	Adj.R ² =0,720						
	F=23,042	Prob>F = 0,000	F=33,601	Prob>F = 0,000	F=54,255	Prob>F = 0,000						

Sabine Panzer

Benachteiligung von Unternehmen im ländlichen Raum durch den Rückzug der Banken aus der Fläche?

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Der Strukturwandel im deutschen Bankensektor und die Entwicklung der Bankfilialnetze in Thüringen
- 3 Vertrauen als sozialer Mechanismus zur Überwindung der Lageungunst?
 - 3.1 Bankdienstleistungen und Vertrauen
 - 3.2 Empirische Befunde
- 4 Fazit

Literatur

1 Einleitung

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist eines der wichtigsten Leitprinzipien der deutschen Raumordnung und Regionalpolitik, das im Raumordnungsgesetz (§ 1 Abs. 2) verankert ist und das Bund und Ländern als staatlichen Akteuren der Raumordnungspolitik auferlegt, regionale Disparitäten in den Lebensverhältnissen in Deutschland auszugleichen. War diese Aufgabe in den vergangenen Jahrzehnten bereits eine große Herausforderung, die kaum zu bewältigen war, so scheint ihre Umsetzbarkeit in den letzten Jahren immer weniger realistisch zu sein. Verursacht wird dieses Problem nicht zuletzt durch den demographischen Wandel, der zu einem kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang insbesondere in Ostdeutschland und westdeutschen Problemregionen führt und gerade im ländlichen Raum, wozu hier alle Räume außerhalb der Verdichtungsräume gezählt werden, eine effiziente Versorgung mit Dienstleistungen und sozialer und verkehrlicher Infrastruktur erschwert. Aber auch der Wandel ökonomischer und sozialer Rahmenbedingungen sowie das strukturelle Finanzdefizit öffentlicher Haushalte können als Ursachen für die Zunahme räumlicher Disparitäten identifiziert werden (ARL 2006; Gatzweiler, Strubelt 2006: I-II; Barlösius 2007).

Vielfach wird die geringere Chancengleichheit der im ländlichen Raum lebenden Bevölkerung in den immer länger werdenden Wegen gesehen, die mit dem Zugang zu einem zunehmend ausgedünnten Angebot an ökonomischer, sozialer und technischer Infrastruktur verbunden sind und zu einer quantitativen und qualitativen Abwertung dieser Regionen führen können. Ob dies tatsächlich zutrifft, soll im folgenden Beitrag anhand des Zugangs ländlicher Thüringer Unternehmen zu Finanzdienstleistungen der Kreditinstitute untersucht werden.

Wie in ganz Deutschland hat auch in Thüringen ein Rückzug der Banken aus der Fläche eingesetzt, der sich in Schließungen und Zusammenlegungen von Filialen manifestiert. Gleichwohl fußt der Handel mit Finanzdienstleistungsprodukten in wesentlichen Zügen auf dem Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren – fehlt dieses, entstehen

Barrieren ökonomischen Austauschs. Ein gleichwertiger Zugang zu Finanzdienstleistungsprodukten für ländlich angesiedelte Unternehmen steht daher zunehmend infrage. Eine Kreditklemme im ländlichen Raum – von Leyshon, Thrift (1997) als Problem der Financial Exclusion im britischen Kontext thematisiert – kann die Konsequenz sein. Im Folgenden soll daher geprüft werden, ob Vertrauen als sozialer Mechanismus auch über größere Distanzen hinweg aufgebaut und nachhaltig gepflegt werden und so möglicherweise zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Bezug auf die Versorgung von Unternehmen mit Finanzdienstleistungsprodukten in Deutschland beitragen kann. Zentral ist hierbei die Frage, ob bei den Beziehungen zwischen Banken und Unternehmen räumliche Nähe durch soziale Nähe ersetzt werden kann.

Neben der Vergrößerung der räumlichen Distanz zwischen ländlich angesiedelten Unternehmen und ihren Banken führt der vollständige Rückzug einiger Banken auch zu einem Mangel an Konkurrenz im ländlichen Raum, wo häufig lediglich kleinere Banken zurückbleiben, die sich zudem durch schlechtere Refinanzierungsbedingungen kennzeichnen. Auch dies führt zu einer Benachteiligung der Unternehmen im ländlichen Raum, wird jedoch in diesem Beitrag nicht näher thematisiert.

Dazu wird zunächst auf den Strukturwandel im deutschen Bankensektor und die Veränderungen der Filialnetzstrukturen in Thüringen eingegangen. Im Anschluss daran wird Vertrauen auf sein Potenzial zur Überwindung der Lageungunst im ländlichen Raum hin untersucht. Dazu werden die Ergebnisse einer empirischen Erhebung aus dem Jahr 2005 herangezogen. In dieser Studie erfolgte sowohl eine quantitative Unternehmensbefragung in zwei ländlich geprägten Thüringer Landkreisen, welche jedoch sehr unterschiedliche Bankfilialnetzdichten aufweisen, als auch die Durchführung qualitativer Interviews mit verschiedenen Unternehmens- und Bankvertretern. Die gewonnenen Erkenntnisse werden schließlich resümiert und bewertet.

2 Der Strukturwandel im deutschen Bankensektor und die Entwicklung der Bankfilialnetze in Thüringen

Das deutsche Bankensystem ist als Universalbankensystem dadurch gekennzeichnet, dass es sämtlichen Kreditinstituten prinzipiell gestattet ist, alle möglichen Bankgeschäfte zu betreiben. Damit unterscheidet es sich grundlegend vom Trennbankensystem, das vorwiegend im angelsächsischen Sprachraum vertreten ist und bei dem Anlage- und Sparaktivitäten der kommerziellen Banken und das Wertpapiergeschäft der Investment-Banken institutionell voneinander separiert sind. Die klassischen deutschen Universalbanken können in drei Kategorien unterschieden werden:

1. die privatwirtschaftlich organisierten Kreditbanken, zu denen sowohl die deutschen Großbanken als auch Regionalbanken, Privatbankiers und Zweigstellen ausländischer Banken zählen,
2. die öffentlich-rechtlichen Sparkassen mit ihren Girozentralen und
3. die Genossenschaftsbanken mit den genossenschaftlichen Zentralbanken.

Während erstere aufgrund ihres Ziels der Gewinnmaximierung nach reinen Effizienzaspekten eher zentralistisch organisiert sind, werden Sparkassen und Genossenschaftsbanken wegen ihres öffentlichen Auftrags bzw. ihres Förderauftrages und der dadurch entstehenden dezentralen Struktur häufig als Flächenkreditinstitute bezeichnet, deren Präsenz im ländlichen Raum von großer Bedeutung ist (Müller, Schrumpf 2001: 20-21; Ostertag 1995: 35-36).

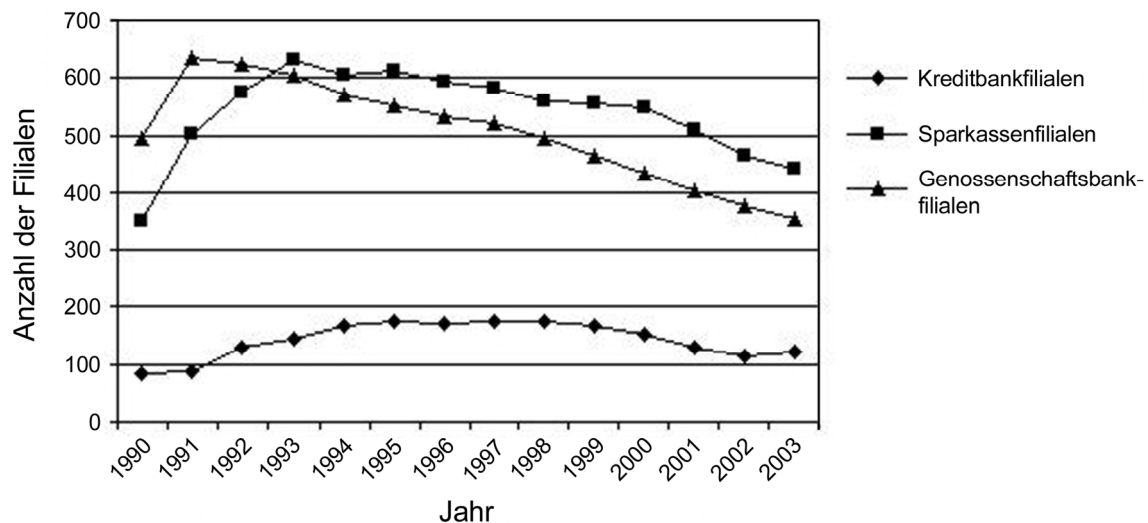
Seit den 1970er Jahren befindet sich der (west-)deutsche Bankensektor nunmehr in einem strukturellen Wandel, der den Bankenmarkt von einem Verkäufer- zu einem Käufermarkt transformierte und zu einem „Kampf um Kunden“ (Demiri 2004: 1) führte. Die Ursachen für diesen Strukturwandel sind vielfältig – im Folgenden sollen die wichtigsten benannt werden:

- technologischer Fortschritt und damit einhergehend die Möglichkeit zur Massendatenverarbeitung durch Automatisierung und Standardisierung;
- Liberalisierung der Märkte und in dessen Folge erhöhter Wettbewerb durch ausländische Banken, Direktbanken, Spezialinstitute, Non- und Near-Banks;
- verändertes Kundenverhalten: anspruchsvollere und selbstbewusstere Kunden, die über Preise und Konditionen bestens informiert sind und sich mithilfe von Mehrbankverbindungen die jeweils günstigsten Produkte auswählen („Cherry Picking“);
- Basel II und verbunden damit die Einführung von Kredit-Ratingverfahren zur risikoabhängigen Bepreisung von Krediten (z.B. Pieper 2005; Demiri 2004; O'Brien 1992; Leyshon, Thrift 1997; Hückmann 2003²; Grote 1995: 16; Baxmann 1999: 6-8).

Der strukturelle Wandel im deutschen Bankensektor findet seinen Ausdruck in der Veränderung räumlicher Anordnungsmuster der Banken. Während die Kreditinstitute bis zum Beginn der 1990er Jahre ihre Filialnetze noch ausbauten, kann seit etwa Mitte der 1990er Jahre eine kontinuierliche Reduzierung der Filialen beobachtet werden. Diese begann zunächst langsam, setzte sich jedoch seit 1998 rasant fort. Laut Deutsche Bundesbank (2004) ist insbesondere bei den Großbanken ein enormer Filialabbau festzustellen – zwischen 1998 und 2003 wurden hier 49,0 % aller Filialen in Deutschland geschlossen. Aber auch die sonstigen Kreditbanken sowie die Sparkassen-Finanzgruppe und die genossenschaftliche Bankengruppe dünnten ihre Filialnetze in hohem Maße aus. Die Anzahl der Zweigstellen hat sich hier um 25,3 % (Sparkassen) bzw. 18,3 % (Genossenschaftsbanken) zwischen 1998 und 2003 verringert (Deutsche Bundesbank 2004).

In Thüringen war nach der Wiedervereinigung und der Euphorie über das Ende der sozialistisch strukturierten ostdeutschen Wirtschaft ein sprunghafter Anstieg der Anzahl der Bankfilialen bei allen drei Typen von Universalbanken, vor allem jedoch bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken zu verzeichnen. Die Versorgung der im ländlichen Raum angesiedelten Unternehmen konnte als gesichert erachtet werden. Jedoch führten die zahlreichen Bankfilialöffnungen Mitte der 1990er Jahre zu einer Übersättigung des Marktes, sodass die aufgebauten Filialnetze nicht mehr erhalten werden konnten. Seitdem ist daher ein kontinuierlicher Rückgang der Bankfilialen der verschiedenen Kreditinstitutgruppen zu beobachten. In Abb. 1 ist die Entwicklung der Thüringer Bankfilialnetzstrukturen dargestellt. Hier zeigt sich ein Gesamtrückgang der Anzahl der Bankfilialen der drei Universalbanktypen in Thüringen von 33,6 % zwischen 1994 und 2003. Zudem lässt sich erkennen, dass im Bereich der Genossenschaftsbanken die meisten Filialschließungen durchgeführt wurden (41,0 % seit 1991). Die Kreditbanken weisen hingegen die wenigsten Schließungen auf. Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass ein Großteil der Kreditbanken überregional tätig ist und ohnehin nur über ein gering ausdifferenziertes Filialnetz verfügt. Wenige Filialschließungen führen damit bei vielen Kreditbanken schon zu einem völligen Rückzug aus Thüringen.

Abb. 1: Entwicklung der Anzahl der Bankfilialen der drei Universalbanktypen in Thüringen zwischen 1990 und 2003

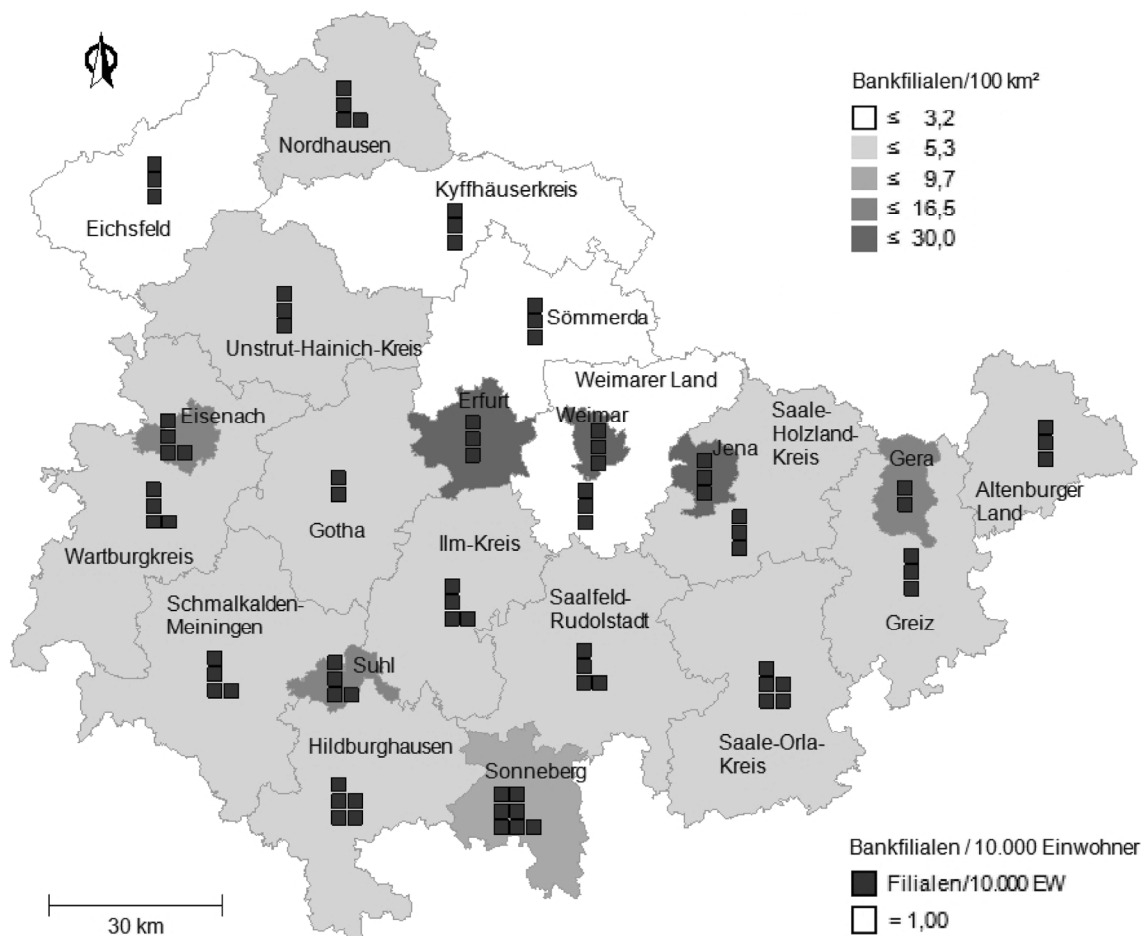


Quelle: Eigene Darstellung nach Deutsche Bundesbank 2004

In Abb. 2 ist die räumliche Verteilung der Bankfilialen in Thüringen dargestellt. Hierbei kann eine Konzentration von Bankfilialen pro 100 km² entlang der Thüringer Städtekette festgestellt werden. Gera, Jena, Weimar, Erfurt und Eisenach, aber auch Suhl im Süden Thüringens weisen die höchsten Bankfilialdichten bezogen auf die Fläche auf. Abgesehen von den kreisfreien Städten fällt darüber hinaus die relativ hohe Bankfilialdichte im Landkreis Sonneberg auf. Dahingegen weisen gerade die Landkreise in Nordthüringen eine auffallend geringe Bankfilialdichte von unter 3,3 Bankfilialen pro 100 km² auf. Hierzu gehören sowohl der Landkreis Eichsfeld und der Kyffhäuserkreis als auch der Landkreis Sömmerda und der Landkreis Weimarer Land.

Bezogen auf die Einwohnerzahl ist die Bankfilialdichte zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen in Thüringen weitestgehend ausgeglichen. Einige Landkreise, insbesondere der Landkreis Sonneberg, aber auch die Landkreise Hildburghausen und Saale-Orla-Kreis weisen eine vergleichsweise überdurchschnittlich hohe Dichte an Bankfilialen pro 10.000 Einwohner auf.

Abb. 2: Bankfilialdichte in den Thüringer Kreisen und kreisfreien Städten 2004/05



Quelle: Eigene Erhebung 2005

Insgesamt lässt sich festhalten, dass eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum trotz der seit Mitte der 1990er Jahre andauernden Filialschließungen prinzipiell gegeben ist, da die Sparkassen und Genossenschaftsbanken in der Regel in den Grundzentren Filialen unterhalten. Es muss allerdings festgestellt werden, dass beratungsintensivere Dienstleistungen, wie Unternehmen sie häufig benötigen, auch bei diesen regionalen Flächenkreditinstituten zumeist auf wenige Standorte zentralisiert sind. In einigen peripheren ländlichen Regionen, in denen keine Bankfilialen existieren, sind sogenannte Bankbusse im Einsatz. Aufgrund der eingeschränkten Leistungen, die an diesen Bussen angeboten werden, sind sie für Unternehmen jedoch kaum von Relevanz.

Private Kreditbanken wiederum sind lediglich in den meisten Oberzentren, Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums und Mittelzentren präsent. In den zentrumsfernen ländlichen Gebieten unterhalten sie keine Filialen. Damit sind sie für Unternehmen in diesen Regionen schwerer zugänglich als Sparkassen oder Genossenschaftsbanken.

Im internationalen Vergleich der Bankfilialdichten mit anderen Industriestaaten (siehe Tab. 1) ist allerdings zu erkennen, dass trotz der Konzentrationsprozesse im deutschen Bankensektor die Bankfilialdichte in Deutschland bezogen auf die Einwohnerzahl insgesamt noch immer im Mittelfeld rangiert. Die größten Zahlen an Einwohnern pro Bankfiliale und gleichzeitig die größten negativen Veränderungen liegen hingegen in

den Niederlanden und in Schweden vor. Die höchste Bankfilialdichte weist Italien mit 1.298 Einwohnern pro Bankstelle im Jahr 2004 auf.

Tab. 1: Internationaler Vergleich der Bankfilialdichte 2003 und 2004
(Einwohner pro Bankfiliale)

Land	2003	2004	Veränderung (%)
Niederlande	3.582	3.952	- 10,3
Schweden	3.130	3.442	- 10,0
USA	2.349	2.357	- 0,3
Kanada	2.207	2.251	- 2,0
Japan	2.138	2.178	- 1,9
Großbritannien	1.889	1.996	- 5,7
Deutschland	1.663	1.731	- 4,1
Belgien	1.587	1.691	- 6,6
Österreich	1.551	1.570	- 1,2
Frankreich	1.562	1.554	+ 0,5
Schweiz	1.370	1.427	- 4,2
Italien	1.298	1.298	0,0

Quelle: Eigene Darstellung nach Deutsche Bundesbank 2006

Gerade vor dem Hintergrund des fortschreitenden Bevölkerungsrückgangs, der in Zukunft verstärkt den ländlichen Raum betreffen wird, ist von einer weiteren Ausdünnung der Filialnetze auch in Thüringen auszugehen. Müller, Schrumpf (2001: 23) prognostizieren, „dass in der Fläche bestenfalls nur noch standardisierte Dienstleistungen angeboten werden und beratungsintensive Leistungen ausschließlich in den größeren Mittelzentren zur Verfügung stehen“. Vielfach ist dies heute schon Realität.

Gerade für Unternehmen spielen die wissensintensiven Beratungsleistungen und der Zugang zu Kapital aber eine entscheidende Rolle für die erfolgreiche Unternehmensführung. Stehen diese Leistungen im ländlichen Raum nicht mehr zur Verfügung, kann es für die dortigen Unternehmen zu einer ungünstigen Entwicklung und zur Verstärkung interregionaler Disparitäten kommen. Bisher bleibt jedoch offen, ob das für derartige Beratungsleistungen notwendige Vertrauen nicht auch über größere Distanzen hinweg vermittelt werden kann, sodass die räumliche Nähe zwischen Bank und unternehmerischen Kunden nicht mehr der entscheidende Faktor für eine nachhaltige erfolgreiche Bank-Kunde-Beziehung ist. Es stellt sich daher die Frage, ob die räumliche Nähe bestimmendes Kriterium für die erforderliche Kundennähe ist.

3 Vertrauen als sozialer Mechanismus zur Überwindung der Lageungunst?

Nachdem auf den Strukturwandel im deutschen Bankensektor und den damit verbundenen Rückzug der Banken auch aus Thüringen eingegangen wurde, soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit mithilfe von Vertrauen als sozialem Mechanismus Distanzen überbrückt werden können und ob somit Vertrauen einen Beitrag zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bezogen auf die Versorgung mit Finanzprodukten auch im ländlichen Raum Thüringens leisten kann.

3.1 Bankdienstleistungen und Vertrauen

Das Bankwesen wird traditionell wesentlich durch das Vertrauensverhältnis zwischen Bank und Kunde beeinflusst. Gerade für Unternehmen, die einen hohen Bedarf an wissensintensiven und maßgeschneiderten Finanzdienstleistungen haben und deren Existenz häufig von den Entscheidungen ihrer Bank abhängig ist, ist Vertrauen wichtig, da die Qualität derartiger Produkte oft schwer vorab einzuschätzen ist. Ebenso wichtig ist das Vertrauen der Banken in die unternehmerischen Konzepte als Voraussetzung für eine Kreditgewährung. Vertrauen kann in diesem Zusammenhang dazu dienen, die Unsicherheit im Prozess ökonomischen Austauschs zu reduzieren.

Obwohl es verschiedene wissenschaftliche Ansätze zur Deutung des Vertrauensbegriffs gibt (Luhmann 1989; Coleman 1991; Giddens 1995; Dibben 2000; Endress 2002; Noteboom 2003 u. a.), soll sich hier auf die Konzeption von Glückler (2004) konzentriert werden. Glückler (2004) unterscheidet Vertrauen, wie auch andere Autoren, in Systemvertrauen und persönliches Vertrauen. Während sich Systemvertrauen auf das Vertrauen in bestimmte gesellschaftliche Systeme bezieht, hilft persönliches Vertrauen bei der Reduzierung von Unsicherheit zwischen zwei Akteuren. Da es in diesem Beitrag vor allem um die individuellen Beziehungen zwischen Banken und Unternehmen geht, ist persönliches Vertrauen von größerer Bedeutung – daher wird sich im Folgenden vor allem darauf konzentriert.

Glückler (2004) sieht die Notwendigkeit für persönliches Vertrauen in Prozessen wirtschaftlichen Austauschs in bestehenden Informationsasymmetrien, die zu Unsicherheit führen. Anders als formelle Institutionen ökonomischen Austauschs ist Vertrauen auf die Akteure beschränkt, zwischen denen es gebildet wird. Es kann allerdings nicht einseitig aufgebaut werden, sondern ist als ein wechselseitiges Phänomen zu verstehen, das einer kontinuierlichen Erneuerung und Pflege bedarf.

Glückler (2004) differenziert zwei verschiedene Arten von persönlichem Vertrauen. Einerseits geht er auf das sogenannte Kompetenzvertrauen ein, das sich auf die Fähigkeiten und Qualifikationen des Kooperationspartners bezieht. Andererseits spricht Glückler (2004) von Good-will-Vertrauen. Damit ist die Erwartung gemeint, nicht absichtsvoll schädigend zu handeln. Durch diese beiden Arten persönlichen Vertrauens wird sowohl die Unsicherheit über die mangelnde Eignung eines Transaktionspartners als auch die Unsicherheit opportunistischen Handelns reduziert (Glückler 2004: 97-98).

Auf Grundlage dieser Vertrauenskonzeption soll nun analysiert werden, ob räumliche Nähe zwischen Banken und Unternehmen im Firmenkundengeschäft vor dem Hintergrund des fortwährenden Rückzugs der Banken aus der Fläche durch den sozialen Mechanismus des Vertrauens – also durch soziale Nähe – ersetzt werden kann.

3.2 Empirische Befunde

Um Aussagen über die Entwicklung von Vertrauen im Zusammenhang mit der räumlichen Distanz zwischen Banken und Unternehmen treffen zu können, wurden in einer empirischen Studie Bank-Kunde-Beziehungen in Thüringen untersucht. Als Untersuchungsgebiete dienten jeweils ein Thüringer Landkreis mit niedriger Dichte an Bankfilialen bezogen auf die Fläche (Kyffhäuserkreis: 2,5 Bankfilialen/100 km²) und ein Thüringer Landkreis mit hoher Bankfilialdichte bezogen auf die Fläche (Kreis Sonneberg: 9,7 Bankfilialen/100 km²). Die Untersuchung wurde mithilfe eines Methodenmixes aus standardisierter Unternehmensbefragung mittels Onlineplattform einerseits und problemzentrierten Experteninterviews mit Unternehmens- und Bankvertretern andererseits

realisiert. An der Unternehmensbefragung beteiligten sich 83 Unternehmen – 31 aus dem Kyffhäuserkreis und 52 aus dem Kreis Sonneberg. Interviews wurden mit einem Unternehmensvertreter aus dem Kyffhäuserkreis und zwei Unternehmen aus dem Kreis Sonneberg sowie mit sieben sowohl regional als auch überregional tätigen Kreditinstituten durchgeführt.

Aus Sicht der Unternehmen in den beiden Untersuchungsregionen ist festzustellen, dass als wichtigster Grund bei der Wahl der Hausbank räumliche Nähe angegeben wird. Zusätzlich spielen besonders im Kreis Sonneberg günstige Preise und Konditionen eine wichtige Rolle. Dagegen scheinen in beiden Kreisen soziale Faktoren wie die Reputation des Kreditinstituts oder die Empfehlung der Bank durch Freunde oder Bekannte nur von geringer Bedeutung zu sein.

Die erhobenen Daten zeigen zudem sowohl im Kyffhäuserkreis als auch im Kreis Sonneberg eine Tendenz zu Mehrfachbankverbindungen. So hat etwa ein Drittel aller befragten Unternehmen nur eine Bankverbindung. Ein weiteres Drittel verfügt über zwei Bankverbindungen, und schließlich unterhält ca. ein Drittel Verbindungen zu drei oder mehr Kreditinstituten. Auffällig hierbei ist jedoch, dass in beiden Untersuchungsregionen ein Großteil der befragten Unternehmen bei ihrer Hausbankverbindung auf ein Flächenkreditinstitut zurückgreift. Lediglich bei Zweit- oder Drittbankverbindungen ist der Anteil überregionaler Kreditinstitute mit zentralisierten Filialnetzstrukturen oder Direktbanken ohne jegliche Filialnetze höher. Aus der Perspektive der befragten Unternehmen spielt die räumliche Nähe zur Bank also eine überaus wichtige Rolle.

Dies wird dadurch bestätigt, dass ein Großteil der befragten Unternehmen in beiden Untersuchungsregionen ihre Hausbankverbindung bei einem Flächenkreditinstitut eingerichtet haben (Kyffhäuserkreis: 83 %; Kreis Sonneberg: 71 %). Obwohl der Zahlungsverkehr und andere standardisierte Dienste fast ausschließlich am Bankterminal oder via Onlinebanking erledigt werden und somit keine Notwendigkeit für räumliche Nähe besteht, wird in diesem Bereich bevorzugt auf lokale Banken zurückgegriffen.

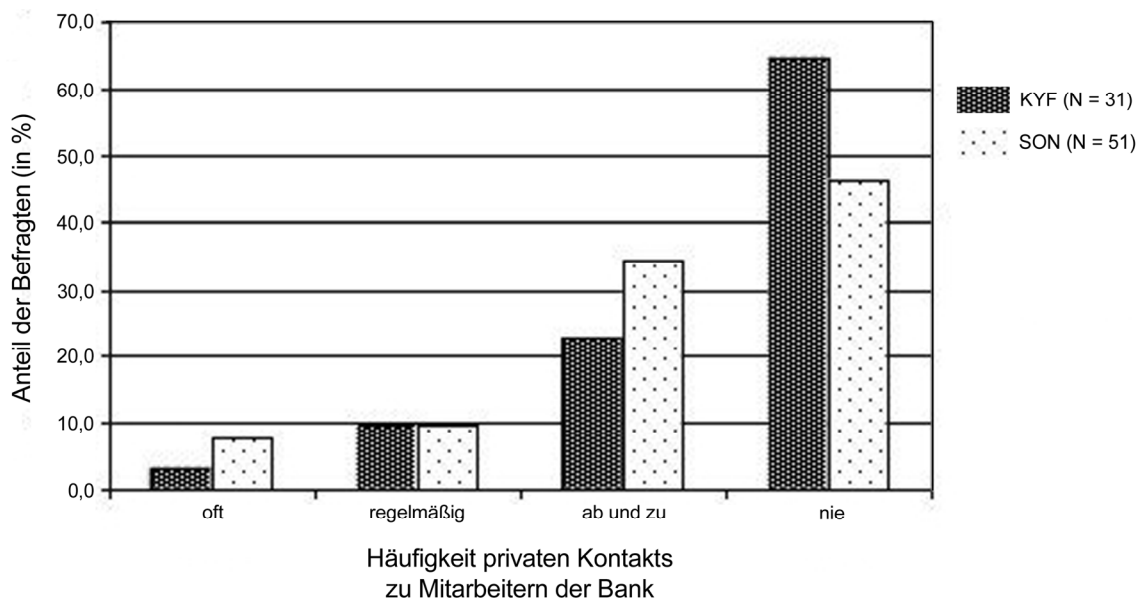
Wissensintensive Finanzdienstleistungen sind laut Glückler (2004: 72) jedoch in viel höherem Maße distanzempfindlich als standardisierte Produkte, weil sie eine regelmäßige Interaktion zwischen Akteuren erfordern. Da diese Bankdienste die für die Entwicklung von Unternehmen wichtigsten Leistungen sind, sind es auch diejenigen Leistungen, die typischerweise bei der Hauptbankverbindung wahrgenommen werden. Vertrauen spielt hier eine wesentliche Rolle. Die im Rahmen der Studie befragten Unternehmen wurden daher gebeten, einzuschätzen, inwieweit sie einerseits in die Kompetenz ihrer Bank bzw. ihres Bankbetreuers vertrauen und inwieweit sie andererseits darauf vertrauen, dass ihre Bank bzw. ihr Bankbetreuer die für die spezifischen Finanzprobleme des Unternehmens günstigste Beratung liefert. Damit wurde zum einen auf das Kompetenzvertrauen und zum anderen auf das Good-will-Vertrauen des Kunden zur Bank abgezielt. Tab. 2 stellt die entsprechenden Ergebnisse dar. Es wird deutlich, dass ein großer Teil der befragten Unternehmen gutes Vertrauen sowohl in die Leistungsfähigkeit als auch in die Leistungsbereitschaft der Bank hat (Schulnote 2). Gleichzeitig lässt sich aber auch feststellen, dass das Kompetenzvertrauen in der Regel größer ist als das Good-will-Vertrauen. Insgesamt geben 32,3 % der befragten Unternehmen aus dem Kyffhäuserkreis und 21,2 % der befragten Unternehmen aus dem Kreis Sonneberg die Schulnote 5 oder 6 in Bezug auf Good-will-Vertrauen.

Tab. 2: Kompetenzvertrauen und Good-will-Vertrauen thüringischer Unternehmen (KYF = Kyffhäuserkreis; SON = Kreis Sonneberg)

Schulnote	Kompetenzvertrauen Anteil der Befragten (in %)		Good-will-Vertrauen Anteil der Befragten (in %)	
	KYF	SON	KYF	SON
1	16,1	15,4	16,1	7,7
2	38,7	48,1	29,0	36,5
3	25,8	17,3	12,9	26,9
4	16,1	7,7	6,5	5,8
5	3,2	7,7	22,6	13,5
6	0,0	1,9	9,7	7,7

Quelle: Eigene Erhebung von 2005

Abb. 3: Informeller, außergeschäftlicher Kontakt zu Mitarbeitern ihrer Hausbank (KYF = Kyffhäuserkreis; SON = Kreis Sonneberg)

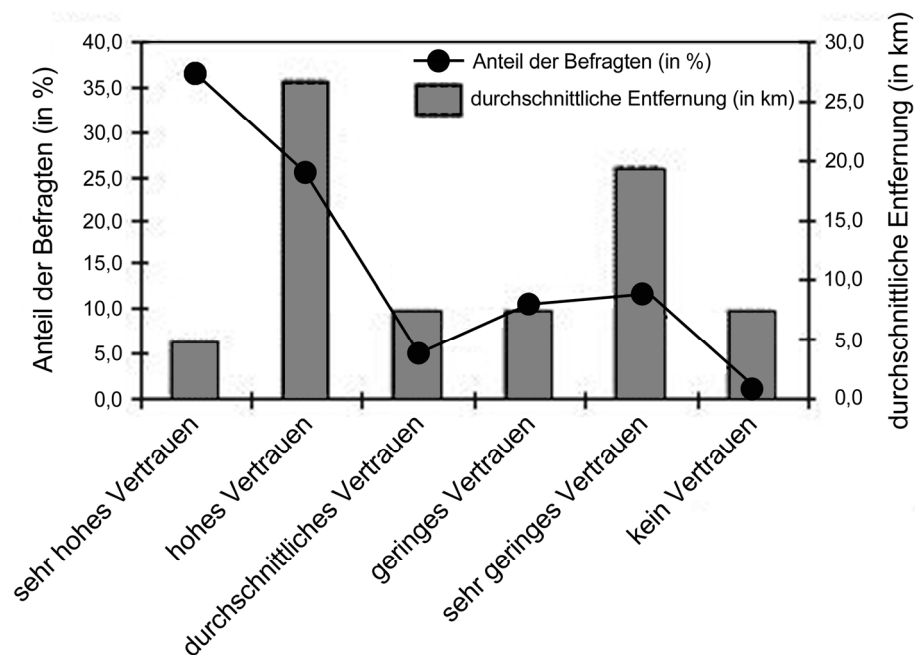


Quelle: Eigene Erhebung von 2005

Allerdings zeigen die Daten auch, dass ein Großteil der befragten Unternehmen ihre jeweiligen Bank-Kunde-Beziehungen nicht als wechselseitig und interdependent erachten (s. Abb. 3). Die meisten der Unternehmen (Kyffhäuserkreis: 64,5% und Kreis Sonneberg: 46,2%) haben nie außergeschäftlichen Kontakt zum Kundenbetreuer oder anderen Mitarbeitern der Hausbank. Lediglich 12,9% der Befragten aus dem Kyffhäuserkreis und 17,3% der Befragten aus dem Kreis Sonneberg gaben an, dass sie derartigen Kontakt oft oder regelmäßig haben. Die Ergebnisse machen deutlich, dass die Möglichkeit informeller Kontakte zur Hausbank von vielen der befragten Unternehmen nicht oder nur kaum als vertrauensbildende Maßnahme genutzt wird. Aus den Interviews mit Unternehmen geht hervor, dass das Verhältnis zur Bank häufig eher instrumentell gesehen wird.

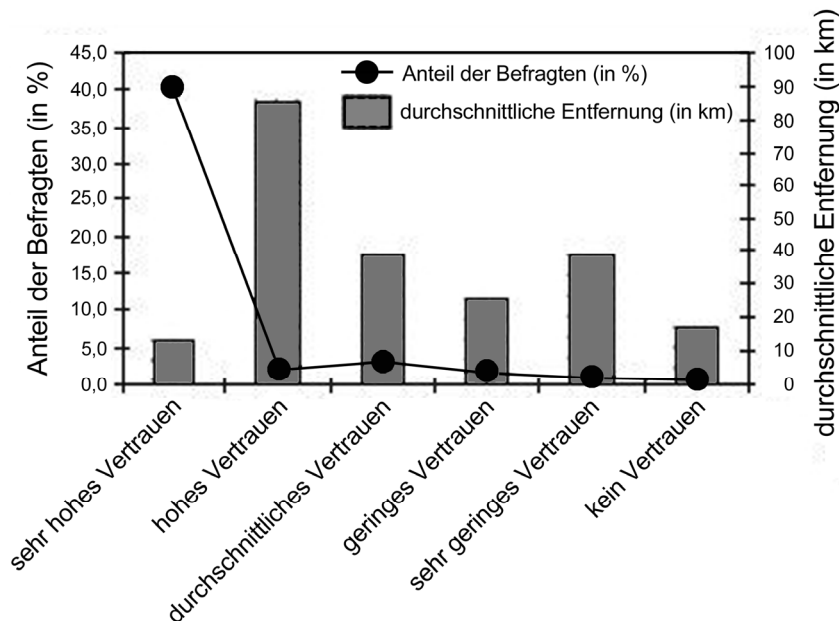
Insgesamt geht aus der Analyse hervor, dass es keine bemerkenswerten Unterschiede zwischen den beiden Untersuchungsregionen gibt. Damit zeigt sich bereits, dass die Bildung von Vertrauen weniger von der Distanz zwischen Bank und Firmenkunde abhängt, sondern vielmehr vom Vermögen der Akteure, soziale Netzwerke zu etablieren. Im Folgenden soll nun zusätzlich geprüft werden, ob es in den Untersuchungsregionen einen Zusammenhang zwischen dem Maß an Vertrauen der befragten Unternehmen gegenüber ihrer Hausbank und der Distanz zu ihr gibt. Dazu wurde aus den Variablen „Kompetenzvertrauen“ und „Good-will-Vertrauen“ ein Index gebildet, der mit der durchschnittlichen Entfernung der Unternehmen zu ihrer Bank in Verbindung gebracht wurde. Die Resultate der Untersuchung sind in den Abbildungen 4 und 5 dargestellt.

Abb. 4: Vertrauen und räumliche Entfernung zwischen Bank und Unternehmen im Kyffhäuserkreis



Quelle: Eigene Erhebung von 2005

Abb. 5: Vertrauen und räumliche Entfernung zwischen Bank und Unternehmen im Kreis Sonneberg



Quelle: Eigene Erhebung von 2005

Es zeigt sich, dass sich keine Abhängigkeit des Maßes an Vertrauen von der räumlichen Nähe zur Bank ausmachen lässt. Wäre dies der Fall, müsste in den Grafiken jeweils eine Linie, welche die durchschnittliche Entfernung zwischen Bank und Unternehmen darstellt, von links unten nach rechts oben verlaufen. Doch gerade die Tatsache, dass in beiden Untersuchungsgebieten diejenigen Unternehmen, die sehr hohes Vertrauen in ihre Bank haben, auch die im Durchschnitt weitesten Entfernungen zu dieser aufweisen, verdeutlicht, dass Vertrauen auch über größere Distanzen hinweg durchaus aufgebaut werden kann. Nichtsdestotrotz zeigen die bisherigen Auswertungen eine deutliche Präferenz der Unternehmen im ländlichen Raum, auf regionale Banken mit gut ausgebautem Filialnetz zurückgreifen. Aus den Interviews mit Unternehmen aus den beiden Untersuchungsgebieten lässt sich schlussfolgern, dass trotz des allgemein geringen Bedürfnisses an Kontakten auf persönlicher Ebene zu Mitarbeitern der Hausbank die soziale Nähe zur Bank als bedeutender Faktor für eine gute Bank-Kunde-Beziehung erachtet wird. Zumeist wird dies allerdings ausschließlich mit räumlicher Nähe in Verbindung gebracht. Dagegen werden Kreditinstitute mit zentralisierten Filialnetzstrukturen mit Anonymität in Verbindung gebracht. Daher soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, welche Strategien Banken verfolgen, um Vertrauen in den Beziehungen zu Unternehmen aufzubauen und zu entwickeln.

Die Interviews mit Vertretern von Kreditinstituten zeigen, dass sowohl regionale Flächenkreditinstitute als auch überregionale Banken Vertrauen als Grundlage für erfolgreiche Beziehungen zu Firmenkunden erachten, die sie durch eine regelmäßige Kontaktpflege realisieren möchten. Jedoch unterscheiden sich die Strategien zur Umsetzung dieses Ziels grundlegend. Während dezentral strukturierte Kreditinstitute die Bedeutung räumlicher Nähe zum Kunden betonen, argumentieren überregional tätige Banken mit zentralisierten Filialnetzstrukturen, dass auf räumliche Nähe verzichtet werden kann. Die Repräsentanz vor Ort und damit der stationäre Vertrieb von Finanzprodukten sind mithin die Stärken von Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Die Verankerung in der Region wird von ihnen aktiv als Marketinginstrument eingesetzt. Für überregionale

Banken mit gering ausgebauten Filialnetzen spielt dagegen der mobile Vertrieb eine viel gewichtigere Rolle. Dazu gehört nicht nur die Abklärung von Problemen mittels Telefon und Internet, sondern auch die aktive Betreuung vor Ort durch Firmenbesuche. Indem sie versuchen, komplette Lösungspakete für ihre Kunden anzubieten, soll eine ganzheitliche Versorgung nach dem Prinzip „Alles aus einer Hand“ ermöglicht werden.

Zudem werden von großen überregionalen Banken regelmäßig Kundenevents organisiert, zu denen Firmenkunden eingeladen werden und mithilfe derer die Anbindung der Kunden an das eigene Kreditinstitut verstärkt werden soll. Während dezentral strukturierte Banken auch das Prinzip „Alles aus einer Hand“ verfolgen, so sind Kundenevents bei ihnen eher die Ausnahme.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass die traditionelle Bankfiliale vor Ort längst nicht mehr als Schlüssel für Kundennähe erachtet werden kann. Sie ist inzwischen nur noch einer unter anderen Vertriebskanälen. Soziale Nähe kann, muss jedoch nicht über räumliche Nähe aufgebaut werden. Vielmehr kann räumliche Nähe durch soziale Nähe ersetzt werden.

4 Fazit

Ziel dieses Beitrages war es zu untersuchen, ob der Rückzug der Banken aus dem ländlichen Raum Thüringens tatsächlich zu einem verminderten Zugang regionaler Unternehmen zu Finanzdienstleistungen und einer damit verbundenen Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse führt. Vor diesem Hintergrund wurde geprüft, ob Vertrauen als wesentliches Merkmal der Beziehungen zwischen Banken und Unternehmen auch über größere Distanzen hinweg aufgebaut und nachhaltig gepflegt werden kann.

Die empirische Studie, in die Unternehmen aus zwei Landkreisen mit sehr unterschiedlicher Bankfilialdichte – Kreis Sonneberg mit hoher Bankfilialdichte und Kyffhäuserkreis mit niedriger Bankfilialdichte – sowie regionale und überregionale Banken einbezogen wurden, zeigt, dass aus der Sicht von Unternehmen im ländlichen Raum die räumliche Nähe zur Bank eine wesentliche Rolle zu spielen scheint, um Vertrauen und somit soziale Nähe aufbauen und pflegen zu können. Jedoch wird hier häufig soziale Nähe mit räumlicher Nähe gleichgesetzt, Strategien der kontinuierlichen Kontaktpflege werden hingegen kaum entwickelt. Gleichwohl zeigt die Untersuchung, dass der Aufbau von Vertrauen über größere Distanzen hinweg sehr wohl möglich ist. Auch überregionale Banken mit gering ausgebauten Filialnetzen haben dies bestätigt.

Insgesamt zeigt sich also, dass Vertrauen grundsätzlich auch über größere Distanzen hinweg aufgebaut und gepflegt werden kann. Räumliche Nähe kann so prinzipiell durch soziale Nähe ersetzt werden. Allerdings werden nicht alle Unternehmen im ländlichen Raum in der Lage sein, dies für sich zu realisieren, da vielen das Bewusstsein für die Bedeutsamkeit einer kontinuierlichen Kontaktpflege mit ihrer Hausbank fehlt.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Hannover.
- Baxmann, U. G. (Hrsg.) (1999): Kunden(gruppen) im Visier der Geschäftsbanken. In: Baxmann, H. G. (Hrsg.) (1999): Kundenorientierung im Bankwesen. 3. Kreditwirtschaftliches Kontaktforum. Bankseminar Lüneburg. Frankfurt/Main, S. 1-44.
- Barlösius E. (2007): Gleichwertig ist nicht gleich. Internetangebot der Zeitschrift „Das Parlament“ mit der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“, <<http://www.bundestag.de>> am 12.03.2007.
- Coleman, J. S. (1990): Foundations of social theory. Cambridge.
- Demiri, A. (2004): Bestimmungsfaktoren der Kundenbindung im Bankensektor. Eine theoretische und empirische Untersuchung. Aachen.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2006): Entwicklung des Bankstellennetzes im Jahr 2005. Frankfurt/Main.
- Deutsche Bundesbank [Hrsg.] (2004): Banken in Thüringen <http://www.bundesbank.de/download/hv/leipzig/bankenstatistik_thueringen_1_2004.pdf> am 18.09.2007.
- Dibben, M. R. (2000): Exploring interpersonal trust in the entrepreneurial venture. Basingstoke et al.
- Endress, M. (2002): Vertrauen. Bielefeld.
- Gatzweiler, H.-P.; Strubelt, W. (2006): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse? In: Informationen zur Raumentwicklung 2006, H. 6/7, S. I-II.
- Giddens, A. (1990): Consequences of modernity. Cambridge.
- Glückler, J. (2004): Reputationsnetzwerke. Zur Internationalisierung von Unternehmensberatern. Eine relationale Theorie. Bielefeld.
- Grote, M. (1995): Organisationsentwicklung in Banken. Strategie und Realisation. Frankfurt/Main.
- Hückmann, C. (2003²): Kreditrating der Mittel- und Kleinbetriebe. Eine Orientierungs- und Entscheidungshilfe zu den Verfahren der Kreditinstitute und Agenturen. Berlin.
- Leyshon, A.; Thrift, N. (1997): Money/space: Geographies of monetary transformation. London/New York.
- Luhmann, N. (1989³): Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität. Stuttgart.
- Müller, B.; Schrumpf, H. (2001): Sparkassen und Regionalentwicklung. Eine empirische Studie für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.
- Noteboom, B. (2003): The trust process. In: Noteboom, B.; F. Six (Hrsg.) (2003): The trust process in organizations: Empirical studies of the determinants and the process of trust development. Cheltenham, UK/Northampton, USA, S. 16-36.
- Ostertag, J.-X. (1995): Effiziente Zweigstellenstrukturen deutscher Flächenkreditinstitute. Stuttgart.
- O'Brien, R. (1992): Global financial integration: The end of geography. London.
- Pieper, C. (2005): Banken im Umbruch. Strukturwandel im deutschen Bankensektor und regionalwirtschaftliche Implikationen. Münster.

Hans Joachim Schenkhoff, Hans Pohle

Der Discounter als Nahversorger – Das Beispiel ALDI in Thüringen

Gliederung

- 1 Problemaufriss und Fragestellung
- 2 Entwicklungslinien im deutschen Lebensmitteleinzelhandel
 - 2.1 Konzentration der Anbieter, Expansion der Discounter und Exodus der kleinen Läden
 - 2.2 Einfluss des demographischen Wandels
 - 2.3 Veränderung und Erweiterung der Angebotspalette der Discounter
 - 2.4 Folgen für die wohnortnahe Grundversorgung
- 3 Das Beispiel ALDI in Thüringen
 - 3.1 Schlichtheit als Verkaufsmodell
 - 3.2 Die räumliche Verteilung und Erreichbarkeit der Filialen
- 4 Veränderung und Erweiterung der Angebotspalette
- 5 Resümee und Ausblick

Literatur

1 Problemaufriss und Fragestellung

Der deutsche Einzelhandel befindet sich bereits seit vier Jahrzehnten in einer strukturellen Umbruchsituation. Nichts ist so beständig wie der „Wandel im Handel“. Der kontinuierliche Rückgang der Bevölkerung vor allem auch in den ländlich peripheren Regionen mit dem Verlust der für den Einzelhandel relevanten Nachfrage hat zu einer heute völlig veränderten Marktsituation geführt. Insbesondere die großflächigen Einzelhandelsbetriebe in der Betriebsform Verbrauchermarkt bzw. Selbstbedienungswarenhaus haben in ihren betriebstypischen Ausprägungen in den letzten Jahrzehnten gewissermaßen wellenförmig die räumlichen Strukturen sowie das Gefüge der Städte entscheidend mitgeprägt (Schenkhoff 1983; ders. 1987; ders. 1990). Hinzu kommt die zunehmend aggressive Expansion der Discounter in den letzten Jahren.

Als Ergebnis dieser Entwicklungen sind heute eine rasante Unternehmens- und Umsatzkonzentration und ein massiver Verdrängungswettbewerb zu konstatieren. Am Ende dieser Negativspirale steht oftmals die kumulative Verödung von Ortsteilen und Dörfern sowie eine sich weiter fortsetzende Abwanderung – die Verlierer dieser Entwicklung sind häufig die kleinen Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern.

Damit stellt sich auch die Frage nach dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in diesen Regionen, wenn die Versorgung der ansässigen Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs nicht mehr in zumutbarer Entfernung gewährleistet wäre.

In diesem Zusammenhang muss, im Gegensatz zur herkömmlichen Betrachtung in der Raumordnung und Landesplanung, wo der Fokus vor allem auf der öffentlichen Daseinsvorsorge durch Staat und Kommunen liegt, auf die Marktprozesse und das Verhalten von privaten Anbietern Bezug genommen werden.

Die privaten Anbieter von Gütern und Diensten folgen nicht dem gesamtgesellschaftlichen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen, sondern dem einzelwirtschaftlichen Ziel der Gewinn- und Umsatzmaximierung. Entscheidungen über die Bereitstellung von Gütern und Diensten sowohl in Umfang, Breite und Menge des Sortiments sowie auch insbesondere über den Standort treffen sie, im gegebenen Rahmen durch die räumliche Planung vor Ort, aufgrund von Umsatz- und Gewinnerwartungen, also im Wesentlichen über Marktgröße, Absatzpotenziale und Kosten am Standort (Rosenfeld 2003: 70 ff.). Politische Motive, etwa hinsichtlich der Erreichung von Gleichwertigkeit, sind ihnen fremd. So nimmt es auch nicht wunder, dass bei kleinen Einzelhandelsläden, sowohl bei Fachgeschäften als auch bei den „Tante-Emma-Läden“, ein Rückzug aus vielen ländlich-peripheren Regionen und ihren Dörfern und kleinen Städten vonstatten gegangen ist. Sie waren dem zunehmenden Wettbewerb in einem enger werdenden Markt nicht gewachsen.

Im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels war dieser Trend besonders ausgeprägt, weil die Gewinnmargen schon immer recht niedrig waren. Nun ist die Versorgung mit Lebensmitteln eine der „basics“ der Lebensqualität vor Ort. Eine erhöhte Mobilität und damit die verbesserte Erreichbarkeit der Zentren in der Nachbarschaft kann gerade in ländlich-peripheren Regionen den dabei entstandenen Verlust an Lebensqualität nur bedingt ausgleichen.

Im Gegenzug zum Verlust der kleinen Lebensmitteleinzelhändler des engen Nahbereichs haben sich Supermärkte und Lebensmitteldiscounter „auf der grünen Wiese“ immer mehr durchgesetzt. Daher ist zu prüfen, ob und inwieweit diese Neuansiedlungen den zuvor entstandenen Verlust an Versorgungsqualität ausgeglichen oder möglicherweise sogar überkompensiert haben. Dabei steht nicht nur die räumliche Verteilung der neuen Standorte im Mittelpunkt, gleichzeitig wird auch die Erweiterung der Produktpalette und die Vielfalt des Angebot an Gütern des täglichen Bedarfs bei diesen neuen Angebotsformen zu betrachten sein.

Am Beispiel des Bundeslandes Thüringen wird anhand der Discounterkette ALDI-Nord untersucht, wie sich ihre räumlichen und qualitativen Angebotsstrukturen in den Jahren seit der Wende bis Mitte dieses Jahrzehnts entwickelt haben und ob heute von einer generellen Benachteiligung bei der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs in ländlich-peripheren Regionen gesprochen werden kann, d.h. ob für diesen Bereich die „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ vorhanden ist.

2 Entwicklungslinien im deutschen Lebensmitteleinzelhandel

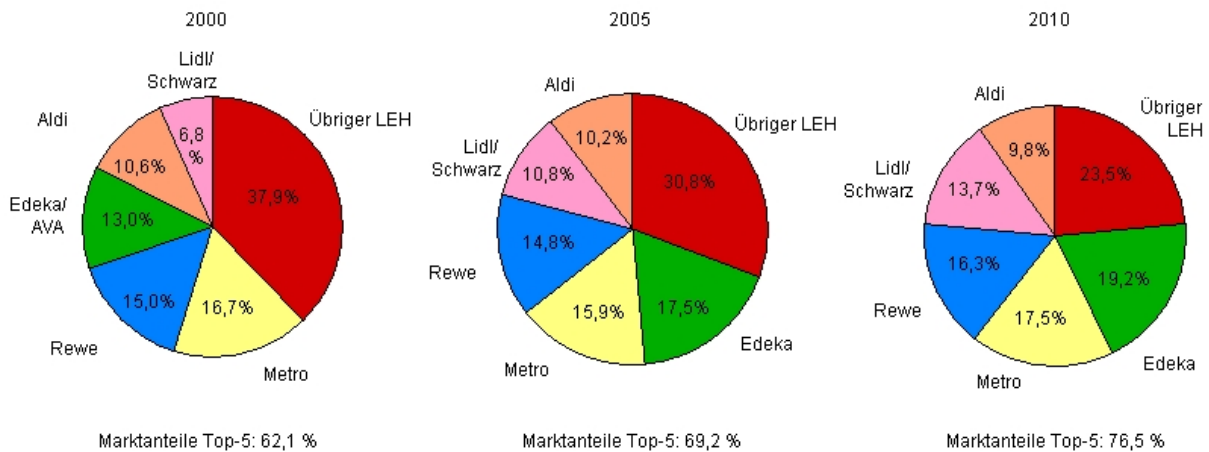
2.1 Konzentration der Anbieter, Expansion der Discounter und Exodus der kleinen Läden

Im Bereich des Einzelhandels laufen zurzeit mehrere Konzentrationsprozesse gleichzeitig ab. Auf der einen Seite schließen sich Anbieter durch Übernahmen (Spar/EDEKA) oder Verbünde zu wenigen, dafür aber umsatzstarken Wettbewerbern zusammen.

Es ist davon auszugehen, dass die fünf größten Konzerne im Lebensmitteleinzelhandel (Metro, REWE, EDEKA, ALDI, Lidl/Kaufland) bis 2010 gut drei Viertel des gesamten Umsatzes der Branche auf sich vereinen (vgl. Abb. 1). Besonders hervorzuheben ist der Trend, dass vom derzeitigen Lebensmittelumsatz von ca. 127 Mrd. Euro etwa

40% des Umsatzes, das sind gut 50 Mrd. Euro, von den Discountern¹ erwirtschaftet werden. Dies sind in erster Linie ALDI und Lidl, aber auch die anderen Billiganbieter partizipieren von der Discountaffinität der deutschen Konsumenten.

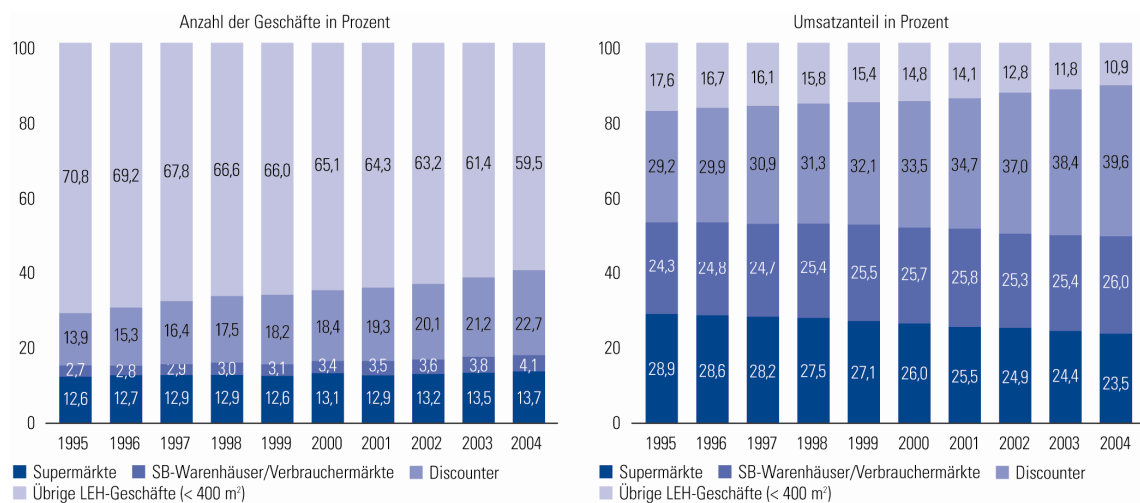
Abb. 1: Konzentration im deutschen Lebensmitteleinzelhandel – Marktanteile der TOP 5



Quelle: TradeDimensions; eigene Darstellung TLVWA

Auf der anderen Seite waren es lange Zeit die großflächigen Selbstbedienungswarenhäuser und Verbrauchermärkte, die in die Fläche expandiert haben. Auch sie haben ganz aktuell mit einem Umsatzrückgang zu kämpfen (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Entwicklung der Einzelhandelsformate und deren Umsatzanteile in Deutschland 1995–2004



Darüber hinaus suchen die Wettbewerber die räumliche Nähe zueinander, und zwar sowohl bei gleichen als auch bei ergänzenden Sortimenten, woraus letztlich große Einkaufszentren (Einzelhandelscluster) entstanden sind.

¹ Als Discounter sind vor allem die Anbieter zu verstehen, die – bei einer eingeschränkten Produktpalette und einer schlichten Produktdarbietung (Produkte im Karton) – vor allem eine aggressive Strategie des Preiswettkampfes verfolgen und sich deutlich durch ein niedrigeres Preisniveau von den herkömmlichen Supermärkten unterscheiden. Allerdings sind im Zuge des verschärften Wettbewerbs die Übergänge zu den großen Supermarktketten inzwischen durchaus fließend.

Der skizzierte Konzentrationsprozess geht vor allem zu Lasten der kleinen Supermärkte (bis ca. 400 qm), deren Zahl sich im letzten Jahrzehnt fast halbiert hat. Auch in den nächsten Jahren wird dieser Trend weitergehen. Die Gesamtzahl der Lebensmittelgeschäfte mit einer Verkaufsfläche bis 400 qm beträgt Ende 2005 noch etwa 33.000, gegenüber 56.000 Geschäften, die noch 1993 existierten (vgl. Abb. 2). Die klassische Nische dieser kleinen Supermärkte war traditionell die Rolle des Nahversorgers. Doch gerade diese Funktion wird schon jetzt erkennbar vermehrt durch die Discounter übernommen.

Da es viele Supermärkte versäumt haben, sich durch Produkte und Service zu profilieren, etablieren sich die Discounter durch eine gezielte Sortimentserweiterung – selbst bis in den Bio- Bereich hinein – auch an immer kleineren Standorten! So haben die Discounter in den letzten zehn Jahren ihr Filialnetz um 40% auf insgesamt über 14.000 Läden verdichtet. Experten gehen davon aus, dass die Discounter ihren Marktanteil bis 2010 auf knapp 45% ausbauen werden. Das bedeutet bei einer Verkaufsfläche von ca. 800 qm und einer Raumleistung von ca. 6000 bis 7000 Euro je qm einen Versorgungsbereich von mindestens 5000 Einwohnern (ARL 2006; Vallée 2005).

2.2 Einfluss des demographischen Wandels

Unter den Einflussfaktoren, denen der Einzelhandel künftig unterworfen ist, nimmt der demographische Wandel in den nächsten Jahren eine herausragende Stellung ein (Rosenfeld 2003: 72 ff.). Dabei sind zwei zentrale Veränderungen ganz entscheidend: Die Bevölkerungszahl in Deutschland und damit die Zahl der Kunden nimmt kontinuierlich ab und die Zahl der Älteren nimmt absolut und prozentual zu. Spätestens ab 2015 kommt es zu einer absoluten Abnahme der Bevölkerung.

Zusätzlich wird es eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur zugunsten der Älteren geben. Die Auswirkungen sind dabei kurz- und mittelfristig betrachtet unterschiedlich. Denn die Gruppe der 20- bis 59-Jährigen steigt gegenüber dem vorigen Jahrzehnt wieder an und die Gruppe der über 60-Jährigen wird in den nächsten Jahren weniger stark zunehmen als in der Dekade zuvor. Den größten Zuwachs erlebt, bedingt durch die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge, die Gruppe der 50- bis 59-Jährigen. Sie werden als „Best Ager“ und „Master Consumer“ den Konsum in besonderem Maße prägen. Diese kaufkräftige Generation wird verstärkt fortsetzen, was die über 50-Jährigen momentan schon praktizieren. Sie gelten als konsumfreudig und haben ein anderes Selbstverständnis als frühere Generationen. Sie fühlen sich jung und fit und geben dem Genuss einen entscheidenden Platz in ihrem Leben. Diese Gruppe wird mit ihrer Nachfrage nach Produkten aus dem Genuss- und Wellnessbereich einen wichtigen Nachfragetrend setzen.

Über das Jahr 2015 hinaus verliert der Altersaufbau der deutschen Bevölkerung endgültig die Form einer Pyramide, er ähnelt dann schon eher einer Zwiebel. Die Folgen für den Einzelhandel sind schon heute spürbar und verändern die Nachfrage vor allem qualitativ. Absolut und prozentual wird der Anteil der unter 20-Jährigen sinken. Das hat zur Folge, dass bereits 2010 fast drei Millionen innovationsfreudige und Modetrends folgende junge Konsumenten weniger als noch 2005 entsprechende Produkte in den einzelnen Produktsegmenten nachfragen werden (KPMG 2006).

2.3 Veränderung und Erweiterung der Angebotspalette der Discounter

Voll im Trend werden auch künftig alle Bio-Produkte liegen. Rein statistisch gesehen haben im vergangenen Jahr 90% aller Haushalte in Deutschland mindestens einmal ein Bio-Produkt gekauft. Das Thema gesunde Ernährung haben alle als Trend erkannt und ihre Sortimente entsprechend angepasst. Die Branche erwartet in diesem Segment zwei-

stellige Zuwachsraten zwischen 20 und 30 % beim Umsatz. Das erfolgreichste Vertriebskonzept hat hier der Bio-Supermarkt (KPMG 2006).

Bereits bis 2007 soll die Zahl dieser „Spezialanbieter“ (wie z. B. „Alnatura“) auf rund 350 Märkte mit einem Umsatz von 600 Millionen Euro anwachsen. Fast wöchentlich öffnet nach Angaben des Bundes Ökologischer Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) ein neuer Bio-Supermarkt. Hier setzen die Händler auf sehr individuelle Vertriebskonzepte. Viele Kunden assoziieren mit den Begriffen „Bio“ oder „Öko“ eine sehr hohe Produktqualität und Produktsicherheit. Gerade durch aktuelle Lebensmittelskandale verunsicherte Kunden greifen verstärkt zu „Bio“ als vertrauenswürdige Alternative zu konventionellen Lebensmitteln. Wer Öko-Waren kauft, muss jedoch laut der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) im Durchschnitt ca. 20 % mehr bezahlen als für herkömmlich erzeugte Produkte. Die Privathaushalte haben ihre Ausgaben für Bio-Produkte 2006 nach Angaben GfK um 17 % gesteigert. Den Verbrauchern ist durchaus bewusst, dass ökologische Landwirtschaft mehr Arbeitskraft und weniger Ertrag bedeutet. Sie sind auch bereit, dafür höhere Preise zu zahlen. Das Bewusstsein für Qualität wächst stetig. Deutschlands Bauern können gar nicht so schnell produzieren, wie die Nachfrage steigt. Es gibt eine nachhaltige Trendwende beim Einkaufsverhalten der Verbraucher.

Insbesondere Bio-Fleisch ist „in“. Der Boom bei Bio-Fleisch – zurzeit übersteigt die Nachfrage das Angebot um ca. 30 bis 40 % – ist auch auf den Einstieg der Supermärkte in dieses Segment zurückzuführen. Tengelmann, Plus, Tegut, Karstadt, Kaufhof und die Edeka-Gruppe Minden-Hannover sind auf den Zug „Bio-Fleisch“ aufgesprungen.

Besonders viel Bewegung ist auch in den Bio-Sortimenten der Discounter zu beobachten. War „Bio“ dort lange Zeit eine Randerscheinung, so erobert „Bio“ jetzt rasant viele Warengruppen. Inzwischen bieten alle Discounter Bio-Lebensmittel an. Sie haben Eigenmarken wie „Prima-Bio“ bei ALDI oder „Bioness“ bei Lidl geschaffen. Lidl strebt als ehrgeizige Zielmarke 20 % Bio-Sortimente an. Bislang liegt der Anteil bei maximal 4 bis 5 %. 2005 wuchs der Umsatz mit Bio-Ware bei Aldi um 46 %, bei den übrigen Discountern sogar um 64 %. Auch ALDI und Lidl planen, in das SB-Bio-Fleischgeschäft einzusteigen. Große Mengen Öko-Produkte werden jetzt schon aus Argentinien, Chile, Kanada und Südafrika nach Europa geliefert. Fast 40 % beim Tiefkühlgemüse, 32 % bei der Butter und knapp 26 % bei Molkereierzeugnissen sind inzwischen Bio-Produkte.

Fazit: Jeder vierte Bio-Euro wird bereits jetzt beim Discounter ausgegeben, Tendenz steigend. Rund 4 Mrd. Euro betrug der Gesamtumsatz mit Bio-Ware im Jahr 2005, fast 100 % mehr als noch im Jahr 2000. Für 2007 beträgt der Umsatz rund 5 Mrd. Euro. Der Bio-Anteil am Gesamtumsatz an Lebensmitteln wird sich bis 2010 von heute 3 % auf 6 % verdoppeln. ALDI hat darüber hinaus in der Gruppe der Light-Produkte mit „Be Light“ eine neue Marke geschaffen, die sukzessive um immer weitere Produkte ausgebaut wird. Die Bandbreite reicht inzwischen von Wurst, Joghurt und Käse über Eis bis hin zu Knabberartikeln. „Weniger Fett, weniger Zucker“ so lautet die Kernbotschaft. Zu den Segmenten, welche die Discounter sukzessive zusätzlich ins Sortiment nehmen, gehören auch Delikatessen, Convenience, Exotikkost oder teure Weine. Schon heute hat der Discounter ein Sortiment, das eine auch qualitativ erweiterte Grundversorgung bestens gewährleistet. Ein weiterer Wettbewerbsvorteil ist die Kundennähe. Jetzt gilt es für die Discounter, ihr Sortiment weiter abzurunden, um den Anspruch als vollwertiger Nahversorger zu festigen. So lautet die Devise: Der Discounter wird nicht zum Vollsor-timenter, gleichwohl aber zum Vollversorger.

2.4 Folgen für die wohnortnahe Grundversorgung

Die skizzierten Entwicklungslinien im Lebensmitteleinzelhandel müssen logischerweise Konsequenzen auf das räumliche Versorgungsnetz mit Einzelhandelsgütern des täglichen Bedarfs, d. h. auf die Grundversorgung der Bevölkerung nach sich ziehen.

Die klassischen wohnortnahen Standortquartiere werden auch künftig weiter ausgedünnt und perspektivisch durch die Discounter als Basis-Nahversorger ersetzt. Eine Umfrage der Zeitschrift „Lebensmittel-Praxis“ hat ergeben, dass 75 % der Befragten gerne in der Nähe einkaufen möchten, um Benzinkosten zu sparen. Als positiv ist hier sicher auch einzuschätzen, dass der Discounter nach Jahren der Abstinenz jetzt wieder verstärkt Innenstadtstandorte entdeckt, sofern es dort ausreichend Platz für ein modernes Discount-Konzept gibt (Forum Innenstadt und Einkaufszentrum 2006). Die Erreichbarkeit ist und bleibt für den Kunden aber nach wie vor das wichtigste Kriterium bei der Wahl der Einkaufsstätte. Die Deutschen pflegen ihre langjährige Affinität zum Discounter. Nach der Auswertung aus dem Nielsen-Haushaltspanel kauften knapp 97 % aller Haushalte in Deutschland im vergangenen Jahr bei Discountern ein, im Durchschnitt 66-mal pro Jahr! Es ist davon auszugehen, dass das Verhalten der Verbraucher in Thüringen sich nicht signifikant von diesen Trends unterscheiden.

3 Das Beispiel ALDI in Thüringen

Eine der bekanntesten Discounterketten ist ALDI, aufgeteilt in zwei unabhängige Unternehmen Nord und Süd. Das Bundesland Thüringen wurde nach der Wende dem Bereich von ALDI-Nord zugeteilt. Anhand der räumlichen Verteilung der Standorte von ALDI-Nord seit der Wende und der inzwischen eingeleiteten Veränderungen in der Angebotspalette der ALDI-Nord-Filialen kann gezeigt werden, inwieweit diese Angebote vor allem im Food- und auch im Nonfood-Bereich zur Versorgung der Bevölkerung in allen Teilräumen des Landes Thüringen mit Gütern des täglichen Bedarfs beitragen und so einen wesentlichen Beitrag für das Land Thüringen zur Sicherung der Lebensqualität und damit zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen auch in peripheren Regionen des Landes leisten.

3.1 Schlichtheit als Verkaufsmodell

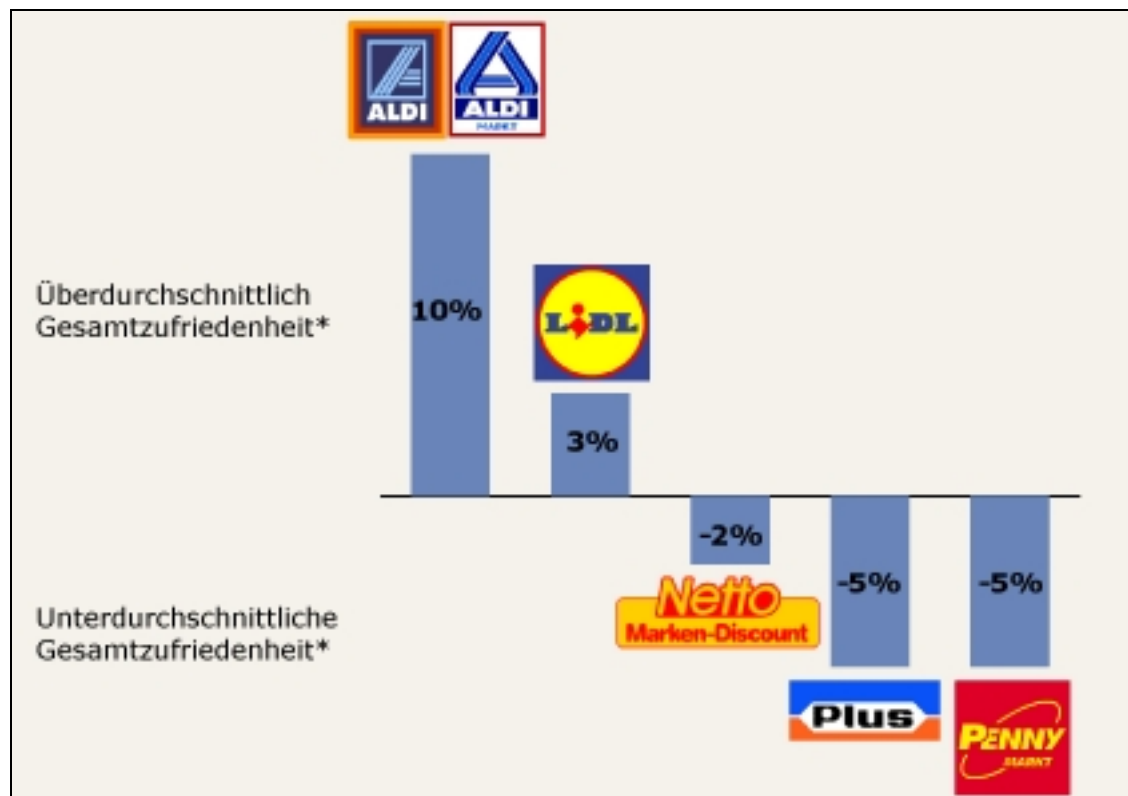
Bei ALDI gilt nach wie vor, und damit auch in Thüringen, das erfolgreiche Prinzip „Schlichtheit“ als Verkaufsmodell. „Qualität ganz oben, Preis ganz unten“, so der Verkaufsslogan. Der Verkauf erfolgt aus dem Karton, die Belieferung ausschließlich auf Paletten. Die Waren werden nach logistischen Überlegungen platziert, um die Arbeit zu erleichtern und die Produktivität zu steigern. In Sortimentsbereichen, in denen ALDI keine oder nur schwache Eigenmarken vorzuweisen hat, werden verstärkt Markenartikel eingelistet. So führt ALDI seit dem letzten Jahr eine Reihe von Ferrero-Produkten. Doch zum Markendiscounter nach Lidl-Vorbild wird zumindest ALDI-Nord nicht werden. ALDI käme nach seiner eigenen Philosophie zum einen in Konflikt mit seinen meist renommierten Eigenmarken – ein Nebeneinander würde das gesamte ALDI-Konzept infrage stellen –, zum anderen würde das Sortiment durch zu viele Marken vergleichbar. ALDI würde damit die Freiheit seiner Preisgestaltung einschränken. Bemerkenswert ist jedenfalls die Tatsache, dass etwa jeder vierte Käufer von Vollwaschmitteln sich für „Tandil“ von ALDI entscheidet, unabhängig davon, ob Hersteller klassischer Marken wie Spee, Persil oder Ariel gerade eine große Werbekampagne fahren oder nicht.

Gleichzeitig hat in dem genannten Zeitraum eine Vergrößerung der durchschnittlichen Verkaufsfläche von ca. 700 qm auf ca. 800 qm und damit einhergehend eine Ver-

breiterung des Sortiments stattgefunden. Neben dem Kernsortiment von ca. 1000 Artikeln wurden z. B. die Drogerieartikel um etwa 20 Artikel erweitert, bei Obst und Gemüse fand ebenfalls eine Erweiterung um ca. 20 Artikel statt, außerdem wurden ca. 20 frei verkäufliche Arzneimittel neu in das Sortiment aufgenommen. Darüber hinaus wurde der Kühl- und Tiefkühlbereich um ca. 40 Artikel erweitert.

Gewachsen ist ALDI aber vor allem durch sogenannte Aktionsware (Textilien, Fernseher, Computer u. a.; der Anteil am Umsatz beträgt inzwischen ca. 20 %). Immer häufiger verkauft ALDI auch Dienstleistungen und langlebige Konsumgüter, die physisch nicht in der Filiale stehen, wie Flugtickets der DBA, Mobilfunkverträge, Computer oder Flachbildfernseher. Aber eines darf dabei nicht außer Acht gelassen werden: Die Neuerungen nagen an der Marge, längere Öffnungszeiten und aufwendige Werbung (ca. 250 Mio. Euro pro Jahr!) (Brandes 2004; Freitag, Hirn und Rickens 2006). All das kostet Personaleinsatz und damit bares Geld. Das Grundprinzip ist und bleibt bei ALDI dennoch nach innen wie nach außen ein deutlich asketisches Verkaufskonzept. Der Schwerpunkt des Angebots liegt auf einfachen Artikeln des täglichen Bedarfs. Es geht bei ALDI nicht um den Eindruck, es geht immer um die Kosten! Die Kunden sollen nicht glauben, ALDI sei billig: ALDI ist billig. Dennoch bleibt als Momentaufnahme zu konstatieren: Der Umsatz bei ALDI stagniert, die Erträge sinken leicht (z. B. – 2,2 % 2004) und die Konkurrenz vor allem von Lidl nimmt stark zu (z. B. + 6,3 % 2004). Und trotzdem ist nach einer Kundenbefragung im Auftrag des managermagazins 2006 die Kundenzufriedenheit bei ALDI im Vergleich zu den anderen Discount-Wettbewerbern mit Abstand am größten (Abb. 3). Allerdings braucht die Republik offenkundig auch nicht mehr ALDIs. Neue Läden kannibalisieren inzwischen zu stark die bereits bestehenden Läden.

Abb. 3: Relative Gesamtzufriedenheit Discounter – Abweichung vom Durchschnitt der Discounter



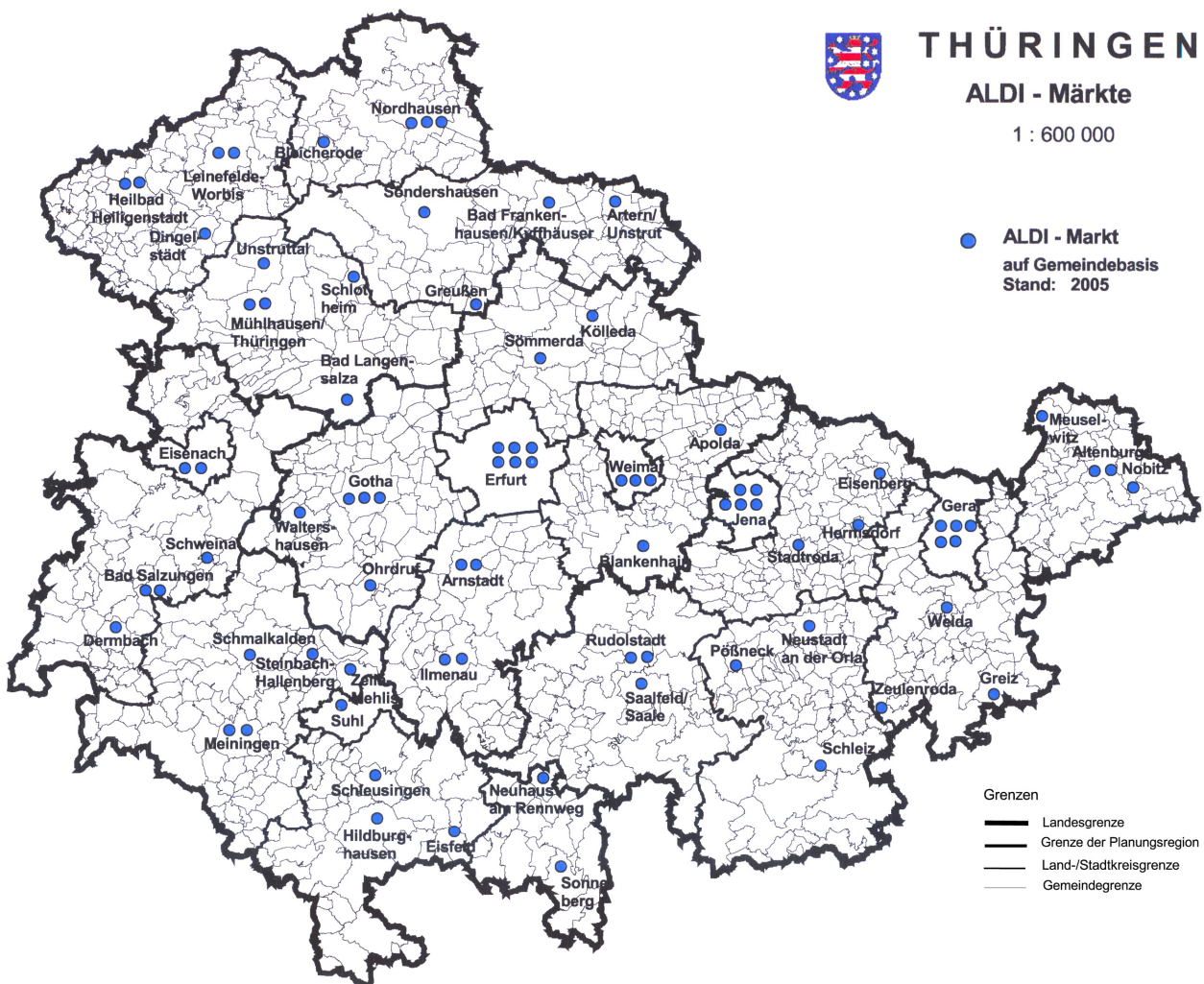
* im Vergleich zum selben Format

Quelle: Mercer-Konsumentenbefragung Lebensmitteleinzelhandel 2006

3.2 Die räumliche Verteilung und Erreichbarkeit der Filialen

Die ALDI-Nord Gruppe hat ihr Filialnetz in Thüringen in den letzten 13 Jahren rasant ausgebaut. Während es 1992 in Thüringen erst 11 ALDI-Standorte vornehmlich in Nordthüringen gab, waren es im Jahr 2005 in Thüringen bereits 85 ALDI-Discountgeschäfte (Abb. 4). Damit ist ALDI in allen Ober-, Mittel- und Unterzentren in Thüringen vertreten; darüber hinaus im Kleinzentrum Blankenhain im Kreis Weimarer Land. Dabei folgt die räumliche Lokalisierung der Filialen der räumlichen Verteilung der Bevölkerung. In den großen Städten findet sich eine höhere Filialdichte (in Erfurt z. B. sechs, in Jena und Gera fünf, in Nordhausen noch vier), in den peripheren Regionen sind in jedem Landkreis noch mindestens zwei Filialen vorhanden.

Abb. 4: Übersicht über die ALDI-Standorte in Thüringen



Quelle: Thüringer Landesverwaltungsamt 2006

In knapp 14 Jahren hat ALDI inzwischen eine Verachtfachung seiner ALDI-Standorte in Thüringen erreicht. Der Wettbewerber Lidl ist hingegen bisher 65-mal in Thüringen vertreten. Auf jede ALDI-Filiale in Thüringen entfallen damit durchschnittlich ca. 24.000 Kunden. ALDI muss sich allerdings diese potenziellen Kunden im Versorgungsbereich mit einer unterschiedlich großen Zahl von Discount-Wettbewerbern teilen. Die Zahl der Wettbewerber in den jeweiligen Kundeneinzugsbereichen schwankt zwischen einem Konkurrenten im Kleinzentrum Blankenhain und bis zu 20 Mitwettbewerbern in der Landeshauptstadt Erfurt. Die realistische potenzielle Zahl an Discount-Kunden reduziert sich dann auf einen durchschnittlichen Wert von ca. 6000 Kunden.

Fast jeder Deutsche kann in wenigen Autominuten eine ALDI-Filiale erreichen. So ist nach einer Infratest-Umfrage ALDI für 93 % der Befragten erreichbar, für Lidl wurde ein Wert von 81 %, für Plus ein Wert von 74 % ermittelt. Das gilt inzwischen auch für Thüringen.

5 Resümee und Ausblick

In der heutigen Überflussgesellschaft wird es keinen Grund mehr geben, das Zweitbeste zu kaufen. Die Akteure der Wirtschaft sind selbst zu Getriebenen geworden. Überleben wird nur der, wer entweder fit ist wie Dell, H&M, ALDI, Lidl oder sexy wie Porsche oder Gucci. Niemand will mehr Mittelmaß sein. Deshalb wird die Mitte in der Handelslandschaft wohl perspektivisch eliminiert werden. Längst ist aus der dickbauchigen Zwiebel, die einst den Konsummarkt repräsentierte, eine stark taillierte Sanduhr geworden. Discount boomt, Luxus aber auch. Morgens ALDI, abends Armani. Das Kaufverhalten gerade der Deutschen weist Züge von Schizophrenie auf. Konsumexperten sprechen vornehm vom „hybriden“ oder „multioptionalen“ Käufer, meinen aber damit das Gleiche: die Massenflucht aus dem Mainstream (Werle 2005).

Künftig wird der Lebensmitteleinzelhandel im Wesentlichen wohl auf zwei Säulen stehen: Auf der einen Seite stehen die Discounter quasi als Basis-Nahversorger mit Einzugsradien von durchschnittlich ca. 15 Autominuten, auf der anderen Seite stehen die großen Vollversorger mit einer reinen Lebensmittelverkaufsfläche von mindestens 1800 bis 2500 qm. Das Bild des kleinen „Tante-Emma-Dorfladens“ hingegen gehört dann wohl endgültig zum vergangenen Bild des Idylls einer heilen Welt im ländlichen Raum. Die reale Entwicklung ist – mögen wir es noch so sehr beklagen – in den letzten Jahrzehnten anders verlaufen.

Zusammenfassend können aus den hier dargestellten Entwicklungen auch für den Freistaat Thüringen die folgenden Aussagen zur Fragestellung der Gleichwertigkeit im Bereich der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs hergeleitet werden:

- Der Strukturwandel im Einzelhandel vom „Tante-Emma-Laden um die Ecke“ über den Supermarkt hin zum Discounter hat nicht zu einer gravierenden Verschlechterung der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs geführt. Der Supermarkt und der Discounter sind die Nahversorger von heute.
- Die gleichzeitige Erweiterung der Produktpalette mit den wachsenden Angeboten von Markenartikeln, Bio-Produkten und auch langlebigen Konsumgütern auch bei den Discountern hat das Angebot deutlich verbessert.
- Die räumliche Verteilung der Standorte der Discounter ist, wie die Analyse für alle Landesteile in Thüringen gezeigt hat, durchaus hinreichend. Ihre Erreichbarkeit ist angesichts der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung für fast alle Schichten – eine Ausnahme sind die immobilen Senioren – zumutbar und gegeben.
- Fasst man diese Ergebnisse zusammen, so kann von einer „Gleichwertigkeitslücke“ bei der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, auch für die ländlich-peripheren Regionen, nicht gesprochen werden.

Was sind vor diesem Hintergrund die zu erwartenden Tendenzen für die Zukunft? Der Standortwettbewerb geht heutzutage im Bereich der Grundversorgung nicht mehr zu Lasten von kleinen Familienunternehmen (weil kaum noch existent), sondern wir erleben einen knallharten Verdrängungs- und Preiswettbewerb der einschlägigen Supermarkt- und Discounterketten (ALDI gegen Lidl, Netto, Norma, Plus usw.) gegeneinander.

Die Bio-Sortimente und die Bio-Supermärkte hingegen werden insbesondere in den Regionen in den alten Bundesländern, in denen es bereits eine lange „Öko-Tradition“ gibt, weiter deutlich an Boden gewinnen mit zweistelligen Zuwachsraten beim Umsatz (20 bis 30%). Aber auch in Ostdeutschland wird diese Tendenz sich durchsetzen. Aus den Alternativläden mit „Wollsocken-Image“ von einst ist längst eine respektable Branche geworden, die professionell agiert. Bio-Supermärkte greifen den Zeitgeist auf und verbinden eine angenehme Einkaufsatmosphäre mit einem hochwertigen Sortiment. Der Kunde muss sich auch nicht in seinen Gewohnheiten umstellen, denn die Annehmlichkeiten des schnellen und einfachen Einkaufs im Supermarkt bleiben ihm in den Bio-Supermärkten vollauf erhalten.

Bemerkenswert sind auch die quasi als Nischenmodelle entstehenden alternativen Kleinflächenkonzepte (wie „Markttreff“, „Komm-In“ mit Verkaufsflächen von 100 bis 300 qm) in Symbiose mit Dienstleistungen (Post/Bankfiliale/Reisebüro), Gesundheits- und Sozialleistungen (Arzt/Apotheke/AWO-Pflege-Dienst), welche u. a. in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg im harten Wettbewerb der Marktwirtschaft stehen mit dem Ziel, auch in ländlich strukturierten Räumen mit Versorgungsbereichen weit unter 3000 Einwohnern die wohnortnahe Grundversorgung mit Lebensmitteln aufrechtzuerhalten (Lange 2005). Durch das sehr engagierte Zusammenwirken mehrerer regionaler Akteure (u. a. von Banken, Sozialdiensten, Vereinen, Stadt- und Kreisverwaltung), insbesondere aber auch durch das bemerkenswerte Engagement der Bürgerschaft (z. B. in Bürgervereinen e. V.) in diesen Dörfern wird versucht, aus dieser Idee der Kleinflächenkonzepte ein alternatives, tragfähiges und zukunftsfähiges Versorgungsmodell für kleinteilige ländliche Räume zu machen (Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume 2006). Über ihren langfristigen Erfolg werden in der Marktwirtschaft am Ende die souveränen und mündigen Kunden durch die Wahl ihrer Einkaufsstätte selbst entscheiden.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Großflächiger Einzelhandel als Herausforderung – Raumordnungspolitischer Handlungsbedarf zur Sicherung der Lebensqualität durch verbrauchsnahe Grundversorgung im Einzelhandel. Positionspapier Nr. 67 aus der ARL. Hannover.
- Brandes, D. (2004): Das Geheimnis des ALDI-Erfolgs. In: *managermagazin* vom 23.03.2004.
- Freitag, M.; Hirn, W.; Rickens, Ch. (2006): Aldi – Die Inventur. In: *manager-magazin* 2/2006, vom 23.01.2006.
- Forum Innenstadt und Einkaufszentrum (2006): Positionspapier Innerstädtische Einkaufszentren.
- KPMG (2006): Trends im Handel 2010. Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Berlin.
- Lange, K. (2005): Sei vertraut, unterscheide dich. In: *managermagazin* vom 24.02.2005.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2006): Handbuch MarktTreff – Lebendige Marktplätze im ländlichen Raum. Kiel.
- Schenkstoff, H. J. (1983): Tendenzen im Einzelhandel. Würzburg.
- Schenkstoff, H. J. (1987): Entwicklungslinien im Einzelhandel. In: *Bayerischer Einzelhandel*, Heft 3/1987.
- Schenkstoff, H. J. (1990): Situation und Perspektiven des Einzelhandels – Folgerungen für die Planungspraxis. In: *Infrastruktur im ländlichen Raum. Material zur Angewandten Geographie*, Band 18. Hamburg.
- Vallée, D. (2005): Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Stuttgart – konzeptioneller Ansatz auf aktuelle Fragen. Vortrag in Düsseldorf vom 18. Oktober 2005.
- Werle, K. (2005): Aldi trifft Gucci. In: *managermagazin* 1/2005, S. 96.
- Will, B.; Sulzmann, R. (2006): Selly-Verleihung: Die Menschen mögen Bio. In: *Lebensmittel-Zeitung* vom 15.09.2006.

Die im Text enthaltenen quantitativen und qualitativen Einzelangaben zu Entwicklungen im Lebensmittel-einzelhandel sind, wenn nicht anders angegeben, den folgenden Artikeln entnommen:

- Alt, F. (2005): Bio, BioBio und die Bio-Supermärkte. In: Umweltjournal vom 27.11.2005.
- Booshammer, U. (2006): Bioprodukte – Wir können auch anders. In: Lebensmittel Zeitung vom 15.09.2006.
- Börnecke, St. (2006): Boom im Biohandel. In: Frankfurter Rundschau vom 23.10.2006.
- Düthmann, Ch. (2006): Essgewohnheiten – Das soziale Foodbarometer. In: Lebensmittel Zeitung vom 15.09.2006.
- Freitag, M. (2006): ALDI – Die Situation ist gefährlich. In: manager magazin vom 23.01.2006.
- Hildebrand, J. (2006): Das große Sortieren. In: Frankfurter Rundschau vom 04.08.2006.
- o. V. (2003): Rein – Finden – Zahlen – Gehen. In: manager magazin vom 31.10.2003.
- o. V. (2003): Ein Drittel mehr Werbung. In: manager magazin vom 14.11.2003.
- o. V. (2004): Discounter bitten zu Tisch. In: Lebensmittel Zeitung vom 29.10.2004.
- o. V. (2005): Discounter ALDI will mehr Marken. In: manager magazin vom 04.11.2005.
- o. V. (2006): Discount: Am Scheideweg. In: Lebensmittel Zeitung vom 10.03.2006.
- o. V. (2006): Kleinfläche – Überlebensfrage. In: Lebensmittel Zeitung vom 10.03.2006.
- o. V. (2006): Expansionskurs – Klasse statt Masse. In: Lebensmittel Zeitung vom 31.03.2006.
- o. V. (2006): Top 30 – LEH in Deutschland. In: Lebensmittel Zeitung vom 20.04.2006.
- o. V. (2006): Sortimente – Große Versuchung. In: Lebensmittel Zeitung vom 21.04.2006.
- o. V. (2006): Studie: Discount siegt in Europa. In: Lebensmittel Zeitung vom 09.06.2006.
- o. V. (2006): Ein wachsender Markt – Wie Discounter mit „Bio“ Geld verdienen. In: Die Zeit, Nr. 37, Beilage Wirtschaft vom 07.09.2006.
- o. V. (2006): Rewe will ALDI und Lidl jagen. In: manager magazin vom 10.09.2006.
- o. V. (2006): Biofleisch ausverkauft. In: Umweltjournal vom 10.09.2006.
- o. V. (2006): Rewe. 600 neue Supermärkte in Deutschland. In: manager magazin vom 21.09.2006.
- Rickens, Ch. (2006): ALDI – Kein Grund zur Panik. In: manager magazin vom 20.01.2006.
- Sutter, U. (2005): Wie Gourmet: Billig und fies. In: manager magazin vom 01.04.2005.
- Viering, J. (2006): Die Bio-Schwemme. In: Die Zeit, Nr. 37, Beilage Wirtschaft, vom 07.09.2006.

Leo Artmann, Marion Kaps

Veränderungen im mitteldeutschen Zentrale-Orte-System als räumliche Konsequenz des demographischen Wandels

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Veränderungen im höherrangigen Zentrale-Orte-System
 - 2.1 Ausgangspunkte und Rahmenbedingungen für eine Neugliederung
 - 2.2 Metropolregion
 - 2.3 Neugliederung auf der Ebene der Ober- und Mittelzentren
 - 2.4 Vom Ausstattungskatalog zu Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern
 - 3 Veränderungen auf der unteren Ebene des Zentrale-Orte-Systems
 - 3.1 Beispielhafter Überblick Mitteldeutschland
 - 3.2 Aktueller Ausweisungsprozess von Grundzentren in Thüringen
 - 4 Fazit
- Literatur

1 Einleitung

Die von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006 verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (BMVBS 2006) regen ausgehend von Veränderungen der Rahmenbedingungen eine „Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulats“ an. Damit wird eine der zentralen Leitvorstellungen der Raumordnung, die in § 1 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes verankert ist, infrage gestellt.

Die Ansätze für eine Prüfung des Gleichwertigkeitspostulats waren bereits im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen 1993 erkennbar. Es wurde damals schon darauf hingewiesen, dass die Gleichwertigkeit sich nicht auf alle Lebensbereiche bezieht. „Gleichwertigkeit der Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen ist eine situationsabhängige, dynamische Zielrichtung, kein absoluter Maßstab. [...] Der Staat kann die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nur in bestimmten Bereichen – Rechtsordnung und Sicherheit sowie Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich (Sozial- und Bildungsinfrastruktur, regionale Standortvorsorge, Umweltvorsorge) – unmittelbar sichern. Gleichwertigkeit ist demnach nicht misszuverstehen als pauschale Gleichartigkeit, Anspruch auf gleiche und undifferenzierte Förderung und auf Nivellierung oder pauschale Verpflichtung des Staates zum Ausgleich.“ (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993: 21).

Von den für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen relevanten Bereichen – Rechtsordnung, Sicherheit und Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich – sind die beiden erstgenannten im Wesentlichen in allen Teilräumen gewährleistet. Die derzeitige Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen konzentriert sich somit auf den Bereich der Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich.

Bund und Länder setzen zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse u. a. das Instrument des Finanzausgleichs ein. Da dieser Finanzausgleich einwohnerbezogen erfolgt, führt die demographische Entwicklung dazu, dass eine immer stärkere räumliche und sachliche Konzentration der Mittel erfolgt und räumliche Disparitäten entstehen. Der Schrumpfungsprozess in den dünner besiedelten und in den altindustriellen Räumen führt zu einer dauerhaften Gefährdung der Tragfähigkeit der Infrastruktur. Hiervon sind weite Teile Mitteldeutschlands betroffen.

Neue Ansätze der Raumentwicklungspolitik im Bereich der Daseinsvorsorge sind erforderlich. Regionale, flexible und finanziell mögliche Mindeststandards der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen gefunden werden. „Das System der zentralen Orte stellt auch weiterhin das Grundgerüst zur Bewältigung regionaler Anpassungsprozesse bei der Infrastruktur dar“ (BMVBS 2006: 16).

Folgende Aktivitäten werden zur langfristigen Sicherung der räumlichen Organisation einer gleichwertigen Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich gefordert:

- Anpassung des Systems der Zentralen Orte in Relation zur Bevölkerungsentwicklung (Zahl der Zentren, Klassifizierung, Funktionszuordnung)
- Anpassung der Ausstattungsmerkmale zentraler Orte (Mindeststandards)
- Veränderungen der Einzugsbereiche durch Verbesserung der Erreichbarkeitsverhältnisse
- Kostenreduktion und Effizienzsteigerung durch Ausbau der interkommunalen Kooperationen Zentraler Orte.

Im Handwörterbuch der Raumordnung gibt Blotevogel zum Umgang der Raumordnung und Landesplanung mit dem Zentrale-Orte-Konzept folgende Empfehlung: „Hinsichtlich der zentralörtlichen Stufung wird empfohlen, an der weit verbreiteten Klassifikation von Grund-, Mittel- und Oberzentren festzuhalten, wobei eine Differenzierung in Unter- und Kleinzentren ebenso für entbehrlich gehalten wird wie eine weitere Differenzierung der Grundtypen durch Zwischen- und Sonderformen. Auf der anderen Seite sollte die dreistufige Klassifikation nach oben durch die gesonderte Kategorie der Metropolregion erweitert werden, um deren immer wichtiger werdende Bedeutung für die Landes- und Regionalentwicklung angemessen zu berücksichtigen.“ (Blotevogel 2005: 1314).

Mit diesem Beitrag soll analysiert werden, ob und wie die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit ihren Landesentwicklungs- und Regionalplänen diesen Empfehlungen entsprechen. Dazu wurden die Landesentwicklungspläne und ausgewählte Regionalpläne zur Entwicklung des Zentrale-Orte-Systems ausgewertet und der aktuelle Arbeitsstand der Regionalplanung in Thüringen zur Ausweisung von Grundzentren wird vorgestellt.

2 Veränderungen im höherrangigen Zentrale-Orte-System

2.1 Ausgangspunkte und Rahmenbedingungen für eine Neugliederung

Die drei mitteldeutschen Bundesländer haben in den letzten drei Jahren ihre Landesentwicklungspläne aus den 90er Jahren fortgeschrieben. Dazu ist festzustellen, dass der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2005 nur eine Fortschreibung im Bereich Raumstruktur (Ordnungsräume, Entwicklungsachsen) beinhaltet. Im Jahr 2006 wurde der Beschluss zur komplexen Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes gefasst, der 2009 vorliegen soll. Anfang der 90er Jahre gab es in allen drei Bundesländern einschlägige Vorschaltgesetze. In allen drei Bundesländern wechselte zwischen der ersten Erarbeitung des Landesentwicklungsplanes und seiner Fortschreibung auch die Zuordnung von Raumordnung und Landesplanung auf ministerieller Ebene jeweils vom Ressort Umwelt zum Ressort Bau (Tab. 1).

Die Tab. 1 belegt den tendenziellen Bedeutungsverlust der Raumordnung in allen drei mitteldeutschen Bundesländern. Die Raumordnung wird im Namen der neuen Ressorts nicht mehr genannt und die Bindung an die Umwelt als zielführendes Ressort aufgegeben.

Tab. 1: Fortschreibung der Landesentwicklungspläne

Sachsen	Landesentwicklungsplan Sachsen 1994 verantw. Ressort: Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung	Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 verantw. Ressort: Staatsministerium des Innern
Sachsen-Anhalt	Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt 1999 verantw. Ressort: Ministerium für Raumordnung und Umwelt	Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt 2005 verantw. Ressort: Ministerium für Bau und Verkehr
Thüringen	Landesentwicklungsprogramm Thüringen 1993 verantw. Ressort: Ministerium für Umwelt und Landesplanung	Landesentwicklungsplan Thüringen 2004 verantw. Ressort: Ministerium für Bau und Verkehr

Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden wird der Umgang mit den Raumstrukturelementen der europäischen Metropolregion und Zentralen Orten in den Landesentwicklungsplänen der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen näher betrachtet (Tab. 2).

Tab. 2: Raumstrukturelemente „Europäische Metropolregion“ und „Zentrale Orte“ in Landesentwicklungsplänen

<u>LEPL. Sachsen 1994</u>	<u>LEPL. Sachsen 2003</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Europäische „Cityregion“ Sachsen-dreieck mit Halle - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 6 Oberzentren • 44 Mittelzentren • 93 Unterzentren • ... Kleinzentren (Ausweisung im Regionalplan) - zentralörtlicher Ausstattungskatalog (Anhang 1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Europäische „Metropolregion“ Sachsendreieck mit Halle - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 6 Oberzentren • 38 Mittelzentren • ... Grundzentren (Ausweisung im Regionalplan) - Wirkungsbereiche Entwicklungsfunktion / Handlungsfelder in Begründung
<u>LEPL. Sachsen-Anhalt 1999</u>	<u>LEPL. Sachsen-Anhalt 2005</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Halle als Bestandteil der Europäischen Metropolregion Sachsendreieck - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 3 Oberzentren • 22 Mittelzentren • 15 Grundzentren (Ausweisung im Regionalen Entwicklungsplan) - zentralörtl. Ausstattungskatalog in Begründung 	<ul style="list-style-type: none"> - Halle als Bestandteil der Europäischen Metropolregion Sachsendreieck - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 3 Oberzentren • 22 Mittelzentren • 15 Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums • ... Grundzentren (Ausweisung im Regionalen Entwicklungsplan) - zentralörtl. Ausstattungskatalog in Begründung
<u>LEPr. Thüringen 1993</u>	<u>LEP. Thüringen 2004</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 3 Oberzentren • 6 Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums • 19 Mittelzentren • 6 teilfunktionale Mittelzentren • Unterzentren (Ausweisung im Regionalplan) • Kleinzentren (Ausweisung im Regionalplan) - zentralörtl. Ausstattungskatalog 	<ul style="list-style-type: none"> - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 3 Oberzentren • 8 Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums • 23 Mittelzentren • ... Grundzentren (Ausweisung im Regionalplan) - zentralörtl. Ausstattungskatalog

Quelle: Eigene Darstellung

2.2 Metropolregion

Die Betrachtung des Raumstrukturelementes Europäische Metropolregion ist erforderlich, da das oberzentrale System zunehmend durch das Europäische metropolitane System ergänzt und überlagert wird. In den 90er Jahren fanden in Deutschland sieben europäische Metropolregionen Eingang in das europäische Raumentwicklungskonzept. Diese Zahl wurde im Jahr 2005 auf insgesamt elf erhöht.

Diese inflationäre Entwicklung hat dazu geführt, dass Deutschland von einem nahezu flächendeckenden Netz von metropolitanen Verflechtungsräumen überzogen ist (siehe Leitbild Wachstum und Innovation in BMVBS 2006: 9). Unabhängig von dieser nationalen Irritation bleiben die europäischen Metropolregionen weiterhin wichtiger Be-

standteil des europäischen Raumentwicklungskonzeptes als Wachstumspole und Knotenpunkte europäischer Infrastrukturen. Die Entwicklung dieser europäischen Metropolregionen ist zentraler Gegenstand der Lissabon-Strategie der Europäischen Union. Der Bedeutungszuwachs dieser europäischen Metropolregionen findet auch in den mitteldeutschen Landesentwicklungsplänen seinen Niederschlag.

Im Landesentwicklungsplan Sachsen von 1994 wurde bereits das Thema Metropolregion aufgenommen. Die europäische Metropolregion Sachsen-Dreieck wurde damals noch als City-Region bezeichnet. Schon damals wurde deutlich geäußert, dass Halle aufgrund der engen Verflechtungen mit dem Oberzentrum Leipzig zu dieser Metropolregion gehört. Im Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 wurde das Kapitel „europäische Metropolregion Sachsen-Dreieck“ auf insgesamt sechs Ziele (z. B. Kooperation, Marketing, Erreichbarkeit, positive Ausstrahlungseffekte auf Nachbarregionen) ausgeweitet. Die Einbeziehung von Halle wurde noch deutlicher ausgeformt. Inzwischen hat ein Netzwerk der Oberzentren der Metropolregion Sachsen-Dreieck (Leipzig/Halle, Chemnitz/Zwickau und Dresden) seine Arbeit aufgenommen und erfüllt diese landesplanerische Einordnung zunehmend mit Leben. In den Landesentwicklungsplänen von Sachsen-Anhalt 1999 und 2005 wird lediglich in einem Nebensatz erwähnt, dass Halle Bestandteil der europäischen Metropolregion Sachsen-Dreieck ist. Die diesbezügliche Formulierung ist in beiden Plänen gleichlautend.

Im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 1993 und im Landesentwicklungsplan Thüringen 2004 sind keine Festlegungen zur europäischen Metropolregion enthalten. Die in jüngster Zeit entbrannte Diskussion zur räumlichen Ausweitung der europäischen Metropolregion Sachsen-Dreieck auf die Thüringer Städtereihe und die weiteren Oberzentren des Landes Sachsen-Anhalt fand in den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2006 ihren Niederschlag.

2.3 Neugliederung auf der Ebene der Ober- und Mittelzentren

Der demographische Wandel erfordert eine Straffung des Zentrale-Orte-Systems und gleichzeitig eine mobilere und flexiblere Form von Dienstleistungen.

Im Landesentwicklungsplan Sachsen wurden im Jahr 1994 noch vier Ebenen der Zentralen Orte ausgewiesen (Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren, Kleinzentren). Die Ausweisung der Kleinzentren erfolgte mit den Regionalplänen (Tab. 2). Im Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 wurde die Zahl der Ebenen der Zentralen Orte auf drei konzentriert (Oberzentren, Mittelzentren, Grundzentren). Die Ausweisung der Grundzentren wurde der Regionalplanung übertragen. Neben der Reduzierung der Ebenen der Zentralen Orte und damit ihrer Anzahl wurde auch die Zahl der ausgewiesenen Mittelzentren von 44 auf 38 reduziert. Insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung und ihrer Prognose wurden die Städte Burgstädt, Zschopau, Olbernhau, Meerane, Bischofswerda, Neustadt-Sebnitz, Frankenberg und Flöha nicht mehr als Mittelzentrum ausgewiesen. Weiterhin wurden die Städte Markkleeberg und Niesky neu als Mittelzentren aufgenommen.

Der zeitlich etwas später beschlossene Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalts (1999) führte zwar von Anfang an nur die drei Ebenen der Zentralen Orte (Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren) ein, er fügte jedoch die Zwischenform Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums hinzu, was defakto einer Ausweisung von vier Ebenen der Zentralen Orte entsprach. Die Ausweisung der Grundzentren war dem Regionalen Entwicklungsplan vorbehalten. Im Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2005 wurden keinerlei Veränderungen sowohl in der Anzahl der Zentralen Orte als auch der Ebenen ihrer Ausweisung vorgenommen. In diesem Landesentwicklungsplan war

nicht erkennbar, dass mit der Veränderung des Systems der Zentralen Orte eine Einflussnahme auf die Folgen der demographischen Entwicklung erfolgen sollte. Dies wird erst mit dem derzeit in Aufstellung befindlichen Landesentwicklungsplan erfolgen.

Im Landesentwicklungsprogramm Thüringen wurden 1993 unter Einbeziehung der Zwischenformen insgesamt sechs Ebenen der Zentralen Orte ausgewiesen. Die beiden untersten Stufen (Unterzentren und Kleinzentren) wurden zur Ausweisung den Regionalplänen zugewiesen. Mit dem Landesentwicklungsplan 2004 hat Thüringen die Ebenen der ausgewiesenen Zentralen Orte einschließlich der Zwischenform Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums auf insgesamt vier Ebenen reduziert. Die unterste Ebene der Grundzentren soll auch weiterhin in den Regionalplänen ausgewiesen werden. Die Zahl der ausgewiesenen Zentralen Orte auf den oberen drei Ebenen wurde jedoch nicht verändert.

Die Straffung des Zentrale-Orte-Systems sowohl in Bezug auf die Anzahl als auch die Ebenen ist ein zwingendes raumplanerisches Erfordernis, um auch künftig ein räumliches Grundgerüst der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Auf diesem Weg werden für den Staat leistbare und für die Wirtschaft tragfähige Lösungen zur Daseinsvorsorge in Anbetracht des demographischen Wandels möglich. Die unterschiedlichen Ergebnisse in den drei mitteldeutschen Bundesländern zeigen die verbleibenden Handlungserfordernisse auf.

2.4 Vom Ausstattungskatalog zu Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern

Der Ausstattungskatalog war noch in den 90er Jahren unabdingbarer Bestandteil der landesplanerischen Ausweisung der Zentralen Orte. In den drei Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen der mitteldeutschen Länder war detailliert beschrieben, welche Einrichtungen auf der entsprechenden Zentralortebene die Kernbereiche der Daseinsvorsorge absichern sollten. In Anbetracht der demographischen Entwicklung und der veränderten Formen der Mobilität sowie der damit verbundenen Erreichbarkeit wurden mit der Überarbeitung der Landesentwicklungspläne in den drei Ländern neue Aussagen zum Ausstattungskatalog getroffen. In Sachsen wurde der ausführliche Ausstattungskatalog für Zentrale Orte (Anhang 1 des Landesentwicklungsplan 1994) durch die Ausweisung von Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern der Zentralen Orte (Begründung) ersetzt (Tab. 3).

Mit dieser Beschränkung der Ausweisung von Funktionen im räumlichen Wirkungsbereich werden nicht mehr starre Ausstattungsvorgaben z.B. zu Schultypen, Gesundheits- oder Kultureinrichtungen gemacht. Somit entsteht Raum für alternative Lösungsansätze zur Gewährleistung der jeweiligen Funktionen. In allen drei Bundesländern erfolgen zurzeit intensive Untersuchungen zur Problematik der Mindeststandards der Daseinsvorsorge (sowohl Ausstattung als auch Erreichbarkeitsmodelle). Sie suchen somit für ihre Länder die konkreten Ausformungen des Wandels vom sorgenden und zahlenden Leistungsstaat zum vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungsstaat. Dabei sollen Wirtschaft und Zivilgesellschaft an der Gestaltung der Leistungserbringung der Daseinsvorsorge beteiligt werden.

Tab. 3: Wirkungsbereiche und Handlungsfelder Zentraler Orte in Sachsen

Zentralörtliche Stufe	Räumlicher Wirkungsbereich	Entwicklungsfunktionen	Handlungsfelder
Oberzentrum	über Sachsen hinaus	<ul style="list-style-type: none"> – Außendarstellung des Freistaats Sachsen – Entwicklung zur europäischen Metropolregion – Innovations-, Handels-, Wirtschafts-, Wissens- und Verkehrszentrum 	<ul style="list-style-type: none"> – landesübergreifender Medienstandort – landesübergreifendes Wissenschafts- und Forschungszentrum – landesübergreifendes Verkehrszentrum – landesübergreifendes Finanz- und Wirtschaftszentrum – Landesregierung, Sitz von Bundesverwaltungen
	regional/überregional	<ul style="list-style-type: none"> – regionales Wirtschafts- und Innovationszentrum für die jeweilige Planungsregion 	<ul style="list-style-type: none"> – differenziertes Arbeitsplatzangebot – Bildungszentrum – Dienstleistungszentrum (produktionsorientierte und haushaltsorientierte Dienstleistungen, Banken) – Kulturzentrum – Gesundheits- und Sozialzentrum – urbane Lebensqualität – Schnittstelle des regionalen/überregionalen Verkehrs – Verwaltungszentrum
Mittelzentrum	intraregional	<ul style="list-style-type: none"> – teilregionales Versorgungs-, Bildungs- und Wirtschaftszentrum 	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsmarktzentrum – Bildungsaufgaben – Einzelhandel – Schnittstelle ÖPNV – Gesundheits- und Sozialeinrichtungen
Grundzentrum	übergemeindlich	<ul style="list-style-type: none"> – lokales Versorgungs-, Wirtschafts- und Dienstleistungszentrum 	<ul style="list-style-type: none"> – Grundversorgung Einzelhandel und Dienstleistungen für den allgemeinen täglichen Bedarf – Grundversorgung im Gesundheitswesen (inkl. Pflegebereich) – Bildungs- und Betreuungsaufgaben – Schnittstelle des ÖPNV

Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003: 14)

In Sachsen wurde zu dieser Veränderung Folgendes ausgeführt: „Mit dem planerischen Paradigmawechsel, bezüglich der Aufgaben, die ein zentraler Ort zu erfüllen hat, stehen die Fragen des räumlichen Wirkungsbereichs eines zentralen Ortes im Vordergrund. Seit die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen und Gütern in Zentrale-Orte-Konzepten nunmehr nachrangig ist, wird die Ausweisung der zentralen Orte an den räumlichen Wirkungsbereich geknüpft.“ (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2003: 13, Begründung).

In den beiden Landesentwicklungsplänen von Sachsen-Anhalt sind jeweils in den Begründungen die typischen Versorgungseinrichtungen für die jeweilige Zentralortstufe genannt. Zwischen den beiden Landesentwicklungsplänen ergeben sich in dieser Frage keinerlei Veränderungen.

In Thüringen sind sowohl im Landesentwicklungsprogramm 1993 als auch im Landesentwicklungsplan 2004 Aussagen zum Ausstattungskatalog der Zentralen Orte enthalten. Im LEP 2004 sind diese Aussagen eher noch deutlicher und konkreter als im Landesentwicklungsprogramm 1993.

Da es infolge des demographischen Wandels immer schwerer werden wird, konkrete Ausstattungskataloge durch entsprechende Investitionen abzusichern, bietet sich die Darstellung in Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern an. Die enge Bindung fest definierter Ausstattungskataloge in Thüringen und Sachsen-Anhalt suggeriert die langfristige Leistungsfähigkeit eines sorgenden und zahlenden Leistungsstaates. Der sächsische Weg über die Darstellung von Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern hingegen ermöglicht die Schaffung von alternativen Lösungen und damit die stärkere Einbeziehung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge.

3 Veränderungen auf der unteren Ebene des Zentrale-Orte-Systems

3.1 Beispielhafter Überblick Mitteldeutschland

Die Orte der untersten Ebene des Zentrale-Orte-Systems haben die Grundversorgung in der Fläche zu gewährleisten. Ihre Erreichbarkeit ist ein wesentlicher räumlicher Mindeststandard. Neue Formen sowohl des öffentlichen Personennahverkehrs als auch des Individualverkehrs sind hierbei zu beachten. Der durch den demographischen Wandel hervorgerufene Schrumpfungsprozess erfordert insbesondere auf der Ebene der Grundzentren eine Straffung des Systems und neue Angebotsformen der Daseinsvorsorge.

Die Ausweisung der untersten Ebene der zentralen Orte ist in allen drei Bundesländern der Regionalplanung zugewiesen. Der dabei erreichte Arbeitsstand soll exemplarisch an drei ausgewählten Planungsregionen (Westsachsen, Nordthüringen und Dessau) dargelegt werden (Tab. 4).

Auf der Grundlage der Landesentwicklungspläne hatten Westsachsen (2001) und Nordthüringen (1999) ihre Regionalpläne aufgestellt. Das Regionalentwicklungsprogramm Dessau wurde bereits 1996 auf der Basis eines Vorschaltgesetzes erarbeitet. In allen drei Planungsregionen wurden mit diesen Plänen die Zentralen Orte der unteren Kategorien ausgewiesen. Die anderen Zentralen Orte wurden nachrichtlich übernommen. In allen drei Planungsregionen wurden bzw. werden die Pläne überarbeitet. Der neue Regionalplan für Sachsen trat 2008 in Kraft; hier wird sich die Anzahl der Zentralen Orte von derzeit 60 auf 32 reduzieren.

Es werden nach unterschiedlichen Kriterien Unterzentren im Oberzentralen Verflechtungsraum von Leipzig und im ländlichen Raum ausgewiesen. In der Planungsregion Dessau findet analog zur Entwicklung im Landesentwicklungsplan ebenfalls keine umfangreiche Neuordnung des Zentrale-Orte-Systems statt. Es wird voraussichtlich bei der gleichen Anzahl von 26 Zentralen Orten bleiben. In Nordthüringen wird sich die Zahl der Zentralen Orte von 31 auf 28 verringern. In der Regionalen Planungsgemeinschaft Nordthüringen findet derzeit noch eine intensive Auseinandersetzung zur Anzahl der künftigen Grundzentren statt. Ihre künftige Anzahl wird voraussichtlich 21 betragen.

Tab. 4: Ausweisung Zentraler Orte in Regionalplänen

<u>Regionalplan Westsachsen 2001</u>		<u>Regionalplan Westsachsen 2007 (Arbeitsstand)</u>	
1 Oberzentrum	(LEP-Übernahme)	1 Oberzentrum	(LEP-Übernahme)
9 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)	10 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)
24 Unterzentren	(LEP-Übernahme)	21 Grundzentren	
26 Kleinzentren			
<u>Regionales Entwicklungsprogramm Dessau 1996</u>		<u>Regionales Entwicklungsprogramm Dessau 2007 (Arbeitsstand)</u>	
1 Oberzentrum	(Vorschaltgesetz)	10 Oberzentren	(LEP-Übernahme)
1 Mittelzentrum mit Teilfunktion OZ	(Vorschaltgesetz)	5 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)
3 Mittelzentren	(Vorschaltgesetz)	3 Grundzentren mit Teilfunktion MZ	(LEP-Übernahme)
4 Grundzentren mit Teilfunktion MZ	(Vorschaltgesetz)	17 Grundzentren	
17 Grundzentren			
<u>Regionaler Raumordnungsplan Nordthüringen 1999</u>		<u>Regionaler Raumordnungsplan Nordthüringen 2007 (Arbeitsstand)</u>	
- Oberzentrum	(LEP-Übernahme)	- Oberzentrum	(LEP-Übernahme)
1 Mittelzentrum mit Teilfunktion OZ	(LEP-Übernahme)	2 Mittelzentren mit Teilfunktionen OZ	(LEP-Übernahme)
5 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)	5 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)
1 Teilfunktionelles Mittelzentrum	(LEP-Übernahme)	21 Grundzentren	
8 Unterzentren			
16 Kleinzentren			

Quelle: Eigene Darstellung

3.2 Aktueller Ausweisungsprozess von Grundzentren in Thüringen

Im Folgenden wird der aktuelle Ausweisungsprozess von Grundzentren in Thüringen exemplarisch dargestellt. Die vier Regionalen Raumordnungspläne Nordthüringen, Mittelthüringen, Ostthüringen und Südwestthüringen wurden 1999 gemäß § 13 Abs. 6 Thüringer Landesplanungsgesetz (ThLPlG) vom 17. Juli 1991 (GVBL Thüringen S. 210) auf Beschluss der Landesregierung vom 20. April 1999 für verbindlich erklärt.

Tab. 5: Planungsregionen in Thüringen

Planungsregion	Einwohner 12/2006	Fläche/Hektar	Bevölkerungsdichte Einwohner/Hektar
Nordthüringen	401.191	3.661,3	105,6
Mittelthüringen	688.879	3.739,9	184,2
Ostthüringen	729.768	4.678,7	156,0
Südwestthüringen	491.302	4.092,2	120,1
Thüringen	2.311.140	16.172,1	142,9

Quelle: Eigene Darstellung

Wie der Tabelle 5 zu entnehmen ist, differieren die einzelnen Planungsregionen in Fläche, Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte: Während Ostthüringen die größte Planungsregion mit den meisten Einwohnern darstellt, weist Mittelthüringen die höchste Bevölkerungsdichte auf. Die kleinste Planungsregion mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte ist Nordthüringen.

Tab. 6: Zentrale Orte unterer Stufe in Thüringen

Zentrale Orte	Planungsregionen									
	Nordthüringen		Mittelthüringen		Ostthüringen		Südwestthür.		Thüringen	
	RROP NT 1999	RP-Entw. 2007	RROP MT 1999	RP-Entw. 2007	RROP OT 1999	RP-Entw. 2007	RROP SWT 1999	RP-Entw. 2007	RROP C 1999	RP-Entw. 2007
Unterzentrum	8		7		11		18		44	
Kleinzentrum	16		21		31		17		85	
Grundzentrum		21		16		15		21		73
Σ Zentrale Orte unt. Stufe	24	21	28	16	42	15	35	21	129	73
Σ Zentrale Orte	31	28	35	23	54	28	43	28	163	107

RROP = Regionaler Raumordnungsplan

RP = Regionalplan

Einige funktionsteilige Zentren bestehen aus zwei Orten

Quelle: Eigene Darstellung

Die Einführung der in Thüringen neuen Kategorie Grundzentrum als Äquivalent für die in den Regionalen Raumordnungsplänen ausgewiesenen Unter- und Kleinzentren führte in allen Planungsregionen zur Reduzierung der zukünftig auszuweisenden Zentralen Orte unterer Stufe. In der Tabelle 6 fällt besonders der Rückgang der Zentralen Orte unterer Stufe in Ostthüringen auf. Der neueste Entwurf zum Regionalplan weist nur noch 15 Grundzentren anstatt 42 Orte mit zentralörtlicher Funktion unterer Stufe im verbindlichen Regionalen Raumordnungsplan Ostthüringen auf; das entspricht einer Verminderung auf ein Drittel. Auch in Südwestthüringen weist der Entwurf zum Regionalplan eine Reduzierung der Zentralen Orte unterer Stufe von 35 Zentren mit 38 Orten auf 21 Grundzentren aus.

Insgesamt wurden die Zentralen Orte in Thüringen während der beiden Vergleichszeiträume 1993 bzw. 1999 zu 2004 bzw. 2007 von 163 Zentren mit 176 Orten auf 107 Zentren mit 117 Orten verringert. Die Reduzierung ist in der Minimierung der Zentralen Orte unterer Stufe begründet. Durch die Zusammenführung der Kategorien Unter- und Kleinzentren in Grundzentren wurde nicht nur eine Stufe im Zentralörtlichen Gliedungssystem Thüringens eingespart, es werden auch höhere Anforderungen an Grundzentren gestellt als an die ursprünglich ausgewiesene niedrigste Kategorie der Kleinzentren.

Die Ausweisung der Unter- und Kleinzentren bzw. der künftigen Grundzentren erfolgte bzw. erfolgt anhand der im Landesentwicklungsplan vorgegebenen Kriterien für die Versorgungszentralität (Tab. 7).

Tab. 7: Kriterien für die Versorgungszentralität/Verkehrszentralität

Kriterium	im LEP 1993		im LEP 2004
	Unterzentrum	Kleinzentrum	Grundzentrum
Versorgungszentralität			
Bildungseinrichtungen	allgemeinbildende Schule	allgemeinbildende Schule	Grundschule mit Hort Regelschule
Gesundheitseinrichtungen	Allgemein-, Fach- und Zahnärzte, Apotheke, Seniorenheim	medizinische Grundversorgung	Allgemeinmediziner, Zahnarzt, stationäre und ambulante Altenpflegeeinrichtungen,
soziale Infrastruktur	Kindergärten, Kinderkrippen	Kindergärten, Kinderkrippen	öffentliche Bibliothek,
			Einrichtung für gesellschaftliche und kulturelle Veranstaltungen
	Sportanlagen in angemessener Vielfalt	Sportanlagen	Sportstätten mit lokaler ggf. regionaler Bedeutung
privatwirtschaftliche Dienste und Einrichtungen	komplexe Grundversorgung	Grundversorgung	Gaststätte mit Übernachtungsmöglichkeiten
	Einkaufsmöglichkeiten für qualifizierten Grundbedarf	Einkaufsmöglichkeiten des Grundbedarfs	Betriebe des Facheinzelhandels
	Zweigstellen von Geldinstituten	Zweigstellen von Geldinstituten	Zweigstellen von Kreditinstituten und Versicherungen
	Postamt		Postamt bzw. Postfiliale
Wirtschaft	ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen		
	Standortvoraussetzung für Ansiedlung von Industrie und Gewerbe		
Verwaltung	Sitz von Verwaltungsgemeinschaften	Sitz von Verwaltungsgemeinschaften	Einrichtung der Gemeindeverwaltung bzw. Verwaltungsgemeinschaft
			erlebbares Zentrum
Verkehrszentralität			
Verkehrsmittel			Krit. des LEP 2004
StPNV (Straßen-Personennahverkehr)			Mind. eine Haltestelle des ÖPNV
			Vernetzung von mindestens 2 Linien
			mehrfache tägliche Bedienung aus Verflechtungsber. in mind. 30 Minuten erreichbar
SPNV (Schienen-Personennahverkehr)			Anbindung an einen Schienenweg mit Haltepunkt
			mehrfache tägliche Bedienung
MIV (motorisierter Individualverkehr)			Anbindung an eine Bundesstraße und/oder Landstraße

Quelle: TMBV 2004 und eigene Überlegungen

Der Vergleich zwischen beiden Kriterienvorgaben zeigt, dass der soziale und der Dienstleistungsbereich annähernd gleich geblieben sind. Während der Wirtschaftssektor im Landesentwicklungsplan 2004 keine Erwähnung findet, ist ein wesentlicher Schwerpunkt auf die Verkehrszentralität gelegt worden.

Tab. 8: Kriterien zur Bestimmung von Grundzentren in Thüringen (Stand 06.12.2005)

Gemeinde	Bevölkerung (→ LEP 2004 Z 2.2.12 und B 2.1.1)				
	Einwohner im Grundversorgungsbereich (mindestens 7.000 EW)			Einwohner im Siedlungs- und Versorgungskern (möglichst 2.000 EW)	Einwohner der Gesamt-gemeinde
	31.12.2004	2010 b)	2020 b)	31.12.2004 a)	31.12.2004
	Personen				
Bad Frankenhausen	12.715	11.900	10.500	7.521	8.893
	entspricht den Anforderungen				

Versorgungszentralität (→ LEP 2004 G 2.2.2 und G/B 2.2.11)													
Ausstattung mit Versorgungs- u. Dienstleistungseinrichtungen überörtlicher Bedeutung										Ausstattung mit Bildungs- u. Kultureinrichtungen sowie Einrichtungen für gesellschaftliche Veranstaltungen			
Einzelhandel (31.12.2004)		Verwaltungssitz EG / VG	Zweigstellen von Kredit- inst. u. Versicherungen	Postamt /Poststelle / Agentur	Gaststätten mit Übernachtungsmöglichkeiten	Gesundheits- u. Sozialeinrichtungen			Sportsstätten mit überörtlicher Bedeutung	Allgemeinbildende Schulen		öffentliche Bibliothek	Kultur- u. Freizeiteinrichtungen
Anzahl der EH- einrichtungen	EH- Verkaufs- fläche					Ärzte	Apotheke	Kindertages- stätte		Altenpflege- einrichtung	Grundschule		
Anz.	m²	● vorhanden ☐ nicht vorhanden											
k.A.	21.125	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Verkehrszentralität (→ LEP 2004 G 2.2.2 und B 2.2.12)					Arbeitsplatzzentralität (→ LEP 2004 G 2.2.2)			Bemerkungen / Bewertung
Verknüpfungspunkt des ÖPNV (Bahn/Bus bzw. Bus/Bus) mit Vernetzung mehrerer Linien sowie mehrfacher täglicher Bedienung	Lagegünst / Niveau der Anbindung im Funktionalnetz Straße / Schiene		Erreichbarkeit mit ÖPNV in 30 min aus dem Grundversor- gungsbereich	Sozialver- sicherungs- pflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 30.06.2003	Sozialver- sicherungs- pflichtig Beschäftigte Einpendler 30.06.2003	Pendler- saldo (+ / -)		
	Straße	Schiene	● überwiegend gesichert ☐ nicht gesichert					
	Personen							
●	überregional- bedeutsame Straßenverbin- dung (L1172)	RB	●	2.346	1.239	1.107		

Quelle: Eigene Darstellung

Die Einwohner im Versorgungsbereich der Grundzentren sollen künftig den Schwellenwert von 7000 nicht unterschreiten, davon möglichst 2000 im Siedlungs- und Versorgungskern. Für Kleinzentren waren die Einwohnerzahlen im Kernbereich auf 1000, die im Verflechtungsbereich auf mindestens 3000 festgelegt. Aus den im LEP 2004 vorgegebenen Kriterien wurde zur Ausweisung der Grundzentren in den künftigen Regionalplänen eine Arbeitstabelle entwickelt (Tab. 8).

Thüringenweit wurden in den Planungsstellen der Regionalen Planungsgemeinschaften diese Kriterien bei der Ausweisung der Grundzentren zur Anwendung gebracht. Dazu wurden die in den Regionalen Raumordnungsplänen ausgewiesenen Klein- und Unterzentren analysiert sowie Anträge von Gebietskörperschaften bearbeitet. Abweichungen wurden konkret begründet, z. B. bei Nichterreichung der geforderten Einwohnerzahl wurde in Ausnahmefällen die Randlage zu anderen Bundesländern berücksichtigt.

Abschließend wurden die Grundzentren in den Entwürfen der vier Thüringer Regionalpläne mit den Ergebnissen der Untersuchung „Kleinzentren in Thüringen – Leistungsfähigkeit und potentielle Eignung als Grundzentren“ (Bartsch, Sedlacek 2006) verglichen. Interessant ist, dass in diesem Bericht lediglich 13 Prozent (11 Orte) aller untersuchten Kleinzentren die Anforderungen an ein zukünftiges Grundzentrum nicht erfüllen. Die Regionalen Planungsgemeinschaften haben in ihren Entwürfen wesentlich weniger (minus 50 Kleinzentren) von den derzeitigen 85 Kleinzentren mit 89 Orten als Grundzentren oder teilweise auch andere Orte, die ihren Aufgaben als Grundzentrum besser nachkommen können, ausgewiesen. Ein Beispiel dafür ist in Nordthüringen die Ausweisung des zentraler gelegenen Ortes Katharinenberg anstatt der peripheren Gemeinde Heyerode. Auch die akribisch ausgewählten Grundzentren erfüllen nicht alle geforderten Kriterien. Einige Grundzentren wurden aufgrund der unmittelbaren Nähe zu angrenzenden Bundesländern oder ungünstiger Verkehrsanbindung zur Erreichung eines anderen Grundzentrums als Zentraler Ort unterer Stufe ausgewiesen, obwohl sie nicht die geforderten Einwohnerzahlen im Siedlungs- und Versorgungskern oder im Versorgungsbereich erfüllen, zum Beispiel Arenshausen in Nordthüringen oder Römhild in Südwestthüringen.

4 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich Raumordnung und Landesplanung in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen intensiv mit den Folgen des demographischen Wandels und der europäischen Entwicklung in Bezug auf das Ziel der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen auseinandergesetzt haben. Dies fand in ihrer Positionierung zu den Raumstrukturelementen in der europäischen Metropolregion und den Zentralen Orten innerhalb der jeweiligen Landesentwicklungspläne bzw. Regionalpläne seinen Niederschlag.

Sachsen war in den 90er Jahren besonders stark von den Folgen des demographischen Wandels betroffen. Deshalb erfolgte hier am konsequentesten die Konzentration des Zentrale-Orte-Systems auf drei Ebenen und der Wechsel vom Ausstattungskatalog der Zentralen Orte zur Angabe von Wirkungsbereichen, Entwicklungsfeldern und Handlungsbereichen. Weiterhin erfolgte in Sachsen eine umfängliche Orientierung auf die Perspektive als Metropolregion. Für die Entwicklung der Daseinsvorsorge im Ländlichen Raum werden Auffangstandards gesucht und alternative Angebotsvarianten betrachtet, es erfolgt eine Output-Orientierung bzw. die Festlegung anzubietender Leistungen (statt der Einrichtungen) und durch räumliche Differenzierungen für unterschiedliche Besiedlungsdichten werden adäquate Lösungen eröffnet.

Literatur

- Bartsch, R.; Sedlacek P. (2006): Kleinzentren in Thüringen – Leistungsfähigkeit und potentielle Eignung als Grundzentren. In: Wirtschaftsgeographie+Regionalentwicklung – Berichte+Diskussionen, 5/2006.
- Blotevogel, H. H. (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1307-1315.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der MKRO-Konferenz am 30.06.2006.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen.
- Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1999): Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt. In: GVBl. LSA 1999, S. 244 (zuletzt geändert am 15.08.2005, GVBl. LSA, S. 550).
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003. Dresden.
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hrsg.) (2004): Landesentwicklungsplan Thüringen. Erfurt.

Matthias Gather, Marion Kaps

Öffentliche Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen – Das Beispiel der Schulnetzplanung in Nordthüringen

Gliederung

- 1 Einleitung und Zielsetzung
 - 2 Die Planungsregion Nordthüringen
 - 3 Entwicklung des Schulnetzes in Nordthüringen von 1991/92 bis 2006/07
 - 4 Aktuelle Vorgaben zur Schulnetzplanung in Thüringen und deren Beurteilung
 - 4.1 Landesentwicklungsplan 2004 Freistaat Thüringen
 - 4.2 Politische Vorgaben zur Schulnetzplanung der allgemeinbildenden Schulen
 - 4.3. Beurteilung der künftigen Schulgrößen allgemeinbildender Schulen
 - 5 Erreichbarkeit der Grund- und Regelschulen im Kyffhäuserkreis
 - 5.1 Generell zu berücksichtigende Faktoren bei der Erreichbarkeit von Schulstandorten
 - 5.2 Derzeitige Situation der Schulversorgung
 - 5.3 Konzentration der Schulen in den Zentralen Orten
 - 5.4 Zusammenlegung ausgewählter Schulstandorte und -angebote
 - 6 Fazit
- Literatur

1 Einleitung und Zielsetzung

Unter den vielfältigen Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge genießt die Schulversorgung – und hier besonders die Bereitstellung von Bildungsmöglichkeiten im Primarschulbereich – eine herausragende Stellung. Dieses Recht auf Bildung ist bereits aus den Grundrechten des Grundgesetzes ableitbar, was den besonderen Stellenwert, den die Gesellschaft der Schulversorgung beimisst, belegt.

Dieser breite gesellschaftliche Konsens ist nicht bedroht. In zahlreichen ländlichen Räumen mit sinkenden Schülerzahlen stellt sich aber durch die erforderliche Anpassung der Bildungsinfrastruktur die Frage nach einer flächendeckenden Schulversorgung neu. Diese Problematik ergibt sich insbesondere, wenn

- die Räume ohnehin bereits dünn besiedelt sind,
- die Räume von Abwanderung betroffen sind,
- die Räume nur geringe Geburtenziffern aufweisen.

In der Regel können diese Räume unter dem Begriff der strukturschwachen ländlichen Räume mit Anpassungsproblemen subsumiert werden, wie sie für zahlreiche Regionen vor allem der ostdeutschen Bundesländer Anwendung finden (BBR 2000: 64 f.). Im Rahmen

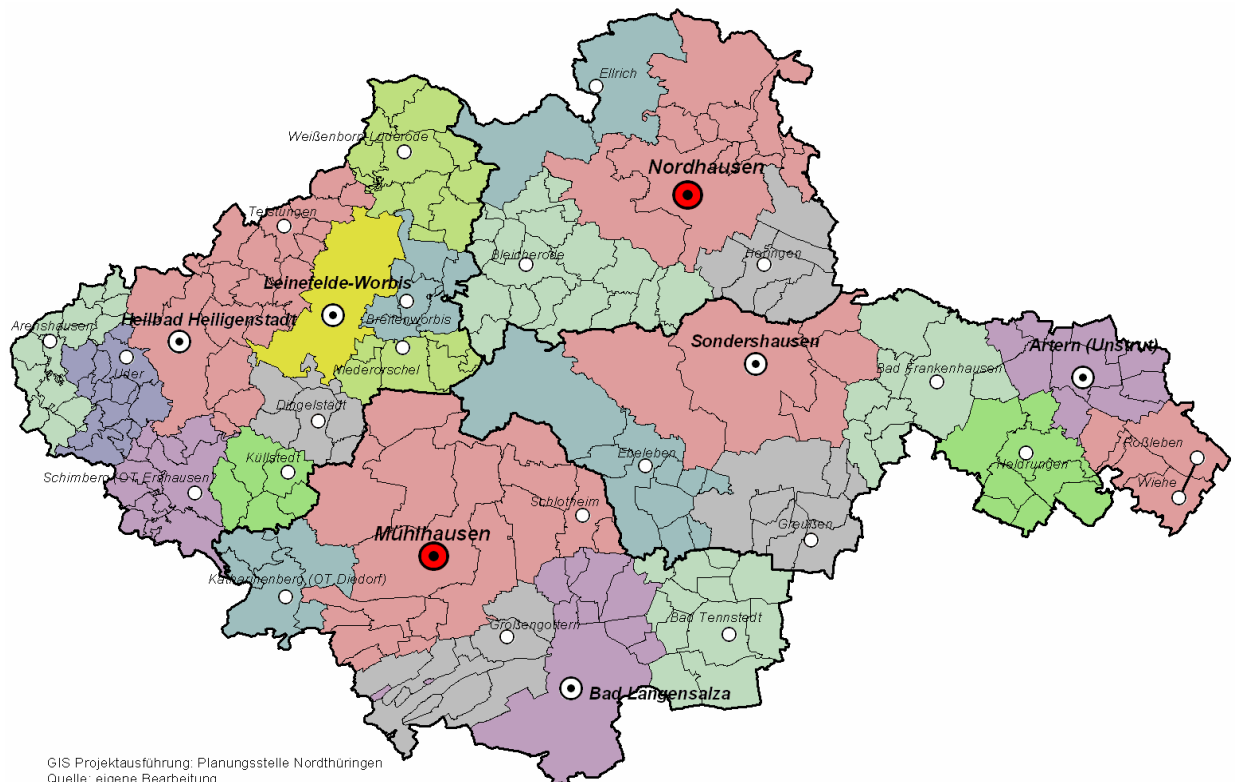
des vorliegenden Aufsatzes soll daher am Beispiel der Planungsregion Nordthüringen der Frage nachgegangen werden, inwieweit im Primarschulbereich eine konventionelle Schulversorgung, die sowohl aus Qualitäts- und Kostengründen eine Mindestgröße der Schulen als auch aus Gründen einer flächendeckenden, politisch zumutbaren Versorgung eine ausreichende Zahl an Schulstandorten berücksichtigt, sichergestellt werden kann.

Hierzu erfolgt nach einer Vorstellung der Entwicklungstendenzen der Planungsregion Nordthüringen für den Kyffhäuserkreis als besonders vom demographischen Wandel betroffene kommunale Gebetskörperschaft eine Analyse der vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklung der Schülerzahlen in Hinblick auf die derzeit vorhandenen Schulstandorte. Auf der Grundlage von (politisch abgestimmten) Mindestschulgrößen können hier Schulen und Schulstandorte identifiziert werden, die künftig nicht über ausreichende Schülerzahlen verfügen werden. Darauf aufbauend werden – vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Betrachtung von Bevölkerungsdichte, Schulmindestgrößen und (ebenfalls politisch) zumutbaren Fahrzeiten im Schülerverkehr – mögliche Varianten der Schulnetzversorgung in Hinblick auf die Größe von Einzugsbereichen und somit Schulweglängen analysiert.

2 Die Planungsregion Nordthüringen

Die Planungsregion Nordthüringen liegt in der Mitte Deutschlands und umfasst die Landkreise Eichsfeld, Kyffhäuserkreis, Nordhausen und Unstrut-Hainich-Kreis. Auf einer Fläche von 3.661 km² lebten zum 31.12.2006 401.191 Einwohner. Die Bevölkerungsdichte ist mit 110 EW/km² relativ gering (Thüringer Landesamt für Statistik 2007 c; eigene Berechnungen). Der Freistaat Thüringen wies per 31.12.2006 eine Bevölkerungsdichte von 143 EW/km² auf. Im Vergleich dazu wohnen in Metropolregionen wie z. B. München 460 EW/km² (IKM 2006: 16).

Abb. 1: Verwaltungsstruktur der Planungsregion Nordthüringen



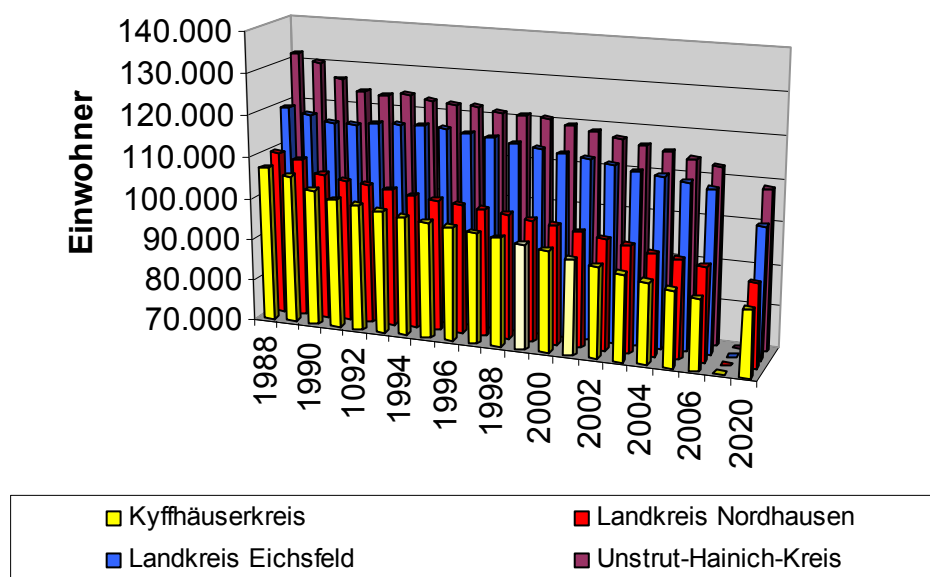
Quelle: Regionale Planungsstelle Nordthüringen

Nach dem Bundesraumordnungsbericht 2005 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung wurde Nordthüringen als Periphererraum teilweise mit Verdichtungsansätzen eingestuft.

Die Planungsregion Nordthüringen hat kein ausgeprägtes Oberzentrum und damit auch keinen Verdichtungsraum im raumordnerischen Sinn. Im Landesentwicklungsplan 2004 des Freistaates Thüringen (LEP) wurden für die Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums Mühlhausen und Nordhausen Stadt- und Umland-Räume ausgewiesen. Der Kyffhäuserkreis sowie Teile des Unstrut-Hainich-Kreises sind im LEP als Räume mit besonderen Entwicklungsaufgaben dargestellt. In diesen Räumen „soll Planungen und Maßnahmen zur Stärkung des Ländlichen Raumes der Vorzug eingeräumt werden. Dies gilt insbesondere bei Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur ...“ (Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr 2005: 56).

Die angestrebte gleichwertige Entwicklung aller Landesteile erfordert, den Räumen mit besonderen Entwicklungsaufgaben Priorität einzuräumen, um vorhandene Defizite zu beseitigen, keine neuen Versorgungslücken zuzulassen bzw. eine Angleichung an die übrigen Landesteile zu erreichen. Aufgrund der demographischen Entwicklung und der immer knapper werdenden Haushaltsmittel in Land und Kommunen kommt es jedoch gerade in ländlich geprägten Räumen mit geringer Bevölkerung zu Verschiebungen bzw. zur Ausdünnung bestimmter Einrichtungen der sozialen Infrastruktur.

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung in Nordthüringen 1988 bis 2020



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2007 c

Die Abbildung 2 zeigt den drastischen Bevölkerungsrückgang in der Planungsregion Nordthüringen seit 1988 nach Landkreisen. Insgesamt ist die Bevölkerung in Nordthüringen nach der politischen Wende – also seit 1990 – bis zum Jahr 2006 um fast 70.000 Einwohner (= 14,5%) zurückgegangen. Dabei war der Negativtrend in den Landkreisen Kyffhäuserkreis auf 81,0% und Landkreis Nordhausen auf 84,3% der Einwohner im Vergleichsraum 1990 und 2006 am deutlichsten ausgeprägt.

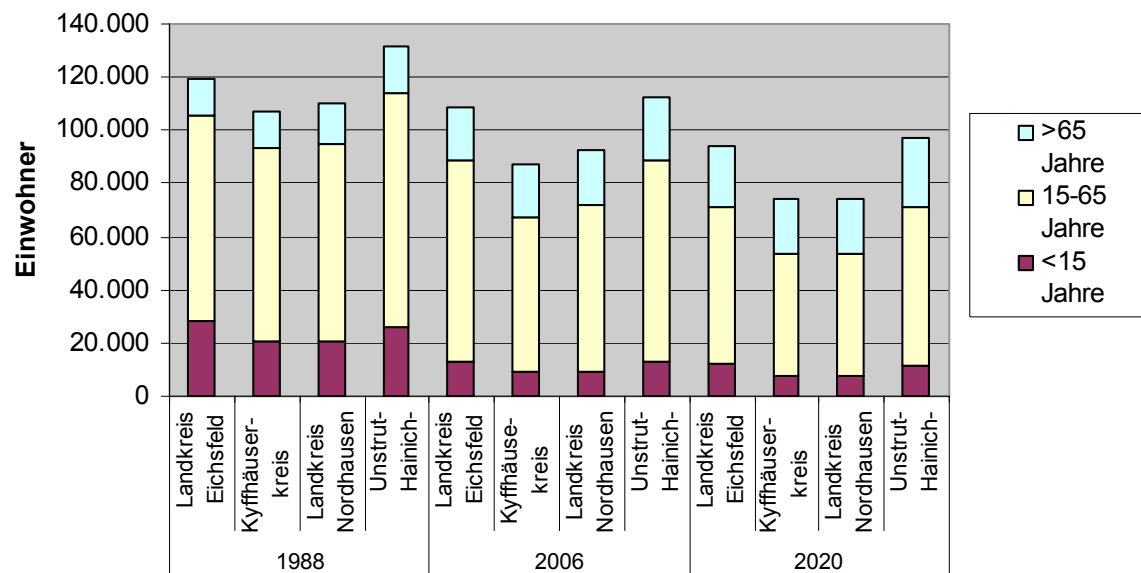
Gründe dafür waren und sind niedrige Geburtenraten, die zu einem großen Sterbeüberschuss führen, und die starken Abwanderungen wegen der mangelnden Bereitstellung von Arbeitsplätzen. Der Kyffhäuserkreis weist thüringenweit die höchsten Arbeitslosenquoten auf. Im Jahr 2006 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote 23,2%,

die im September 2007 auf 19,0 % zurückgegangen ist (Thüringer Landesamt für Statistik 2007 a).

Die Talsohle ist beim Nordthüringer Bevölkerungsrückgang noch nicht erreicht (Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr 2006: 31). Nach wie vor wandern junge Frauen im gebärfähigen Alter teilweise aus beruflichen, aber auch aus familiären Gründen ab (Kubis, Schneider 2007). Ebenso gilt aber auch, dass, bedingt durch den Wendeknick, die Zahl von Personen im gebärfähigen Alter in den nächsten Jahren deutlich zurückgehen wird. Somit kann künftig nur eine dezimierte junge Generation in Nordthüringen heranwachsen, wodurch erneute Rückgänge zu erwarten sind.

Ein weiterer entscheidender Schwerpunkt ist die Veränderung der Altersgruppen. Die globale Aussage, die Nordthüringer Bevölkerung werde permanent geringer und älter, beweist die Abbildung 3 – Bevölkerungsentwicklung in Nordthüringen nach Altersgruppen.

Abb. 3: Entwicklung der Altersstruktur in Nordthüringen 1988 bis 2020



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2007d

1988 betrug der Anteil der unter 15-Jährigen in Nordthüringen 20,4% und der Anteil der über 65-Jährigen belief sich auf 13%. Im Jahr 2007 tauschten bereits Junge und Alte die Anteile. Der Jugendanteil sank auf 11,2%, der Altenanteil stieg auf 21,6%. Noch stärker wird diese Tendenz bei den Prognosewerten sichtbar. Im Jahr 2020 wird laut Angaben des Thüringer Landesamtes für Statistik der Jugendanteil ungefähr auf dem gleichen Niveau von 2006 mit 11% stagnieren, während der Altenanteil kontinuierlich weiter ansteigt und 27% erreichen wird (Thüringer Landesamt für Statistik 2007 d).

Dabei treten Differenzierungen zwischen den einzelnen Landkreisen auf. Der Jugendanteil des relativ geburtenfreudigen Landkreises Eichsfeld fällt von 23,5% im Jahr 1988 auf 12,8% im Prognosezeitraum ab. Der Altenanteil verschiebt sich von 11,6% 1988 auf zukünftig 24,5% im Jahr 2020. Noch ausgeprägter ist die Entwicklung im strukturschwachen Kyffhäuserkreis. Der Anteil der unter 15-Jährigen fällt im Zeitraum 1988 bis 2020 von 19,3% auf 10,5%. Der Anteil der über 65-Jährigen steigt von 13,5% im Jahr 1988 auf 28,1% im Jahr 2020.

Die in Abbildung 3 dargestellte Verschiebung der Altersstruktur (Thüringer Landesamt für Statistik 2007 d) wirkt sich massiv auf das Vorhalten altersspezifischer sozialer Infrastruktureinrichtungen aus. Während der Bedarf an altersgerechten Wohnungen und Seniorenheimen steigt, führte und führt die geringe Auslastung von Einrichtungen im allgemeinen Bildungsbereich zu Zusammenlegungen oder Schließungen. Wie diese Anpassung erfolgte und welche regionalen Auswirkungen für die Schulversorgung daraus resultieren, soll in den folgenden Kapiteln 3 und 4 genauer analysiert werden.

3 Entwicklung des Schulnetzes in Nordthüringen von 1991/92 bis 2006/07

Anhand der folgenden Tabellen und Abbildungen (alle Thüringer Landesamt für Statistik 2007 e) soll die Entwicklung der Schülerzahlen und der zu ihrer Beschulung vorgehaltenen Einrichtungen in den unterschiedlichen Schularten (Grundschule, Regelschule, Gymnasium, Förderschule und berufsbildende Schule) in der Planungsregion Nordthüringen für den Zeitraum 1991/92 bis 2006/07 analysiert werden.

Besonders auffällig ist die Entwicklung der Grundschüler, also die zu unterrichtende Altersgruppe der 6- bis 10-Jährigen. Vorwiegend bedingt durch den allgemeinen Geburtenrückgang und die Abwanderungsverluste sank die Schülerzahl im Untersuchungszeitraum vom Schuljahr 1991/92 bis zum Schuljahr 2004/2005 um mehr als die Hälfte auf 47,9%. Im Schuljahr 2006/07 kam es zu einem leichten Schülerzuwachs von 827 im Vergleich zum Schuljahr 2004/05. Im Zusammenhang mit den sinkenden Schülerzahlen wurde die Anzahl der Grundschulen bereits von 139 auf 93, also auf 66,9%, verringert. Dennoch sind, wie die weitere Analyse zeigt, immer noch mehrere Grundschulstandorte von Schließung bedroht.

Bei den Regelschulen ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Anzahl der Regelschüler verringerte sich im Untersuchungszeitraum auf 44,3%. Die Regelschulen reduzierten sich von 79 auf 51, also auf 64,6%. Der in diesem Band veröffentlichte Aufsatz zur „Gleichwertigkeit in ländlichen Räumen? Die Lommatzscher Pflege“ (Winkel, Lüdigg) zeigt bei der Analyse der Grund- und Mittelschulen ähnliche Tendenzen in diesem peripheren Raum auf.

Da die Schulform des Gymnasiums in der DDR nicht existierte (in der DDR gab es Erweiterte Oberschulen (EOS), in welchen die SchülerInnen nach der 10. Klasse in der Klassenstufe 11 und 12 zum Abitur geführt wurden), musste sie nach der politischen Wende schrittweise aufgebaut werden. Die Schülerzahlen waren 1991/92 aufgrund der nicht vorhandenen Oberstufe relativ gering, es gab lediglich 9.708 Gymnasiasten. Sie erreichten in den Schuljahren 1994/95 bis 2000/01 Höchstzahlen um die 15.000. Im Schuljahr 2004/05 wirkte sich der sogenannte Wendeknick der demographischen Entwicklung auch bei den Gymnasiasten aus. Die Schülerzahlen sanken von 1994/95 bis 2004/2005 auf 77,7%. Diese Entwicklung setzte sich im Untersuchungszeitraum weiter fort. Insgesamt wurden in Nordthüringen im Schuljahr 2006/07 an 19 Gymnasien 10.175 Schüler unterrichtet. Das entspricht einem weiteren Rückgang zum Vergleichsschuljahr 1994/95 auf 66,7%. Die Anzahl der Gymnasien veränderte sich dagegen im gleichen Zeitraum kaum.

Tab. 1: Entwicklung der Schüler nach Schularten von Schuljahr 1991/92 bis 2006/07 in Nordthüringen

Schuljahr	Schüler an Grundschulen	Schüler an Regelschulen	Schüler an Gymnasien	Schüler an Förderschulen	Schüler an berufsbildenden Schulen
1991/92	23317	22522	9708	2293	8634
1994/95	24654	23810	15246	3079	12872
1997/98	21492	23726	15527	3378	15966
2000/01	13008	21451	15051	3367	15860
2006/07	12000	9576	10175	2551	15863

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2007 g

Ähnlich wie die Anzahl der Gymnasiasten entwickelte sich die der Förderschüler. Es kam zu einem erheblichen Anstieg der Schüler vom Schuljahr 1991/92 bis zum Schuljahr 1994/95, der bis 2000/01 anhielt und danach wieder abfiel. Die meisten Förderschüler wurden und werden in Förderschulzentren beschult. Die Anzahl der Standorte hat sich nur unwesentlich verändert. Sie ist mit 16 Standorten seit dem Schuljahr 1994/95 relativ stabil.

Tab. 2: Entwicklung der Schulen nach Schularten von Schuljahr 1991/92 bis 2006/07 in Nordthüringen

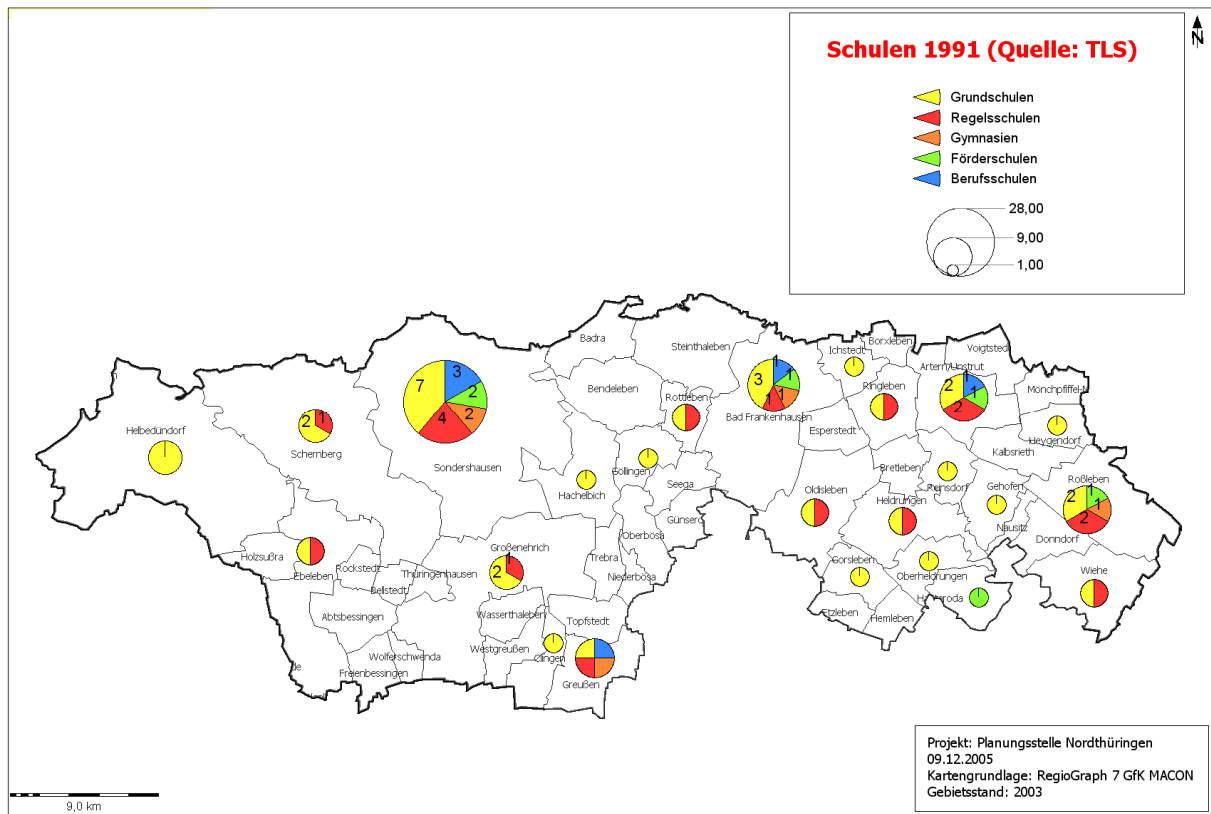
Schuljahr	Grundschulen	Regelschulen	Gymnasien	Förderschulen	Berufsbildende Schulen
1991/92	139	79	19	18	16
1994/95	143	76	21	17	17
1997/98	131	69	20	17	20
2000/01	107	66	19	17	20
2006/07	93	51	19	16	20

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2007 g

In den berufsbildenden Schulen (vgl. Tabelle 1) verdoppelte sich die Zahl der Auszubildenden vom Schuljahr 1991/91 mit 8.634 bis zum Schuljahr 2006/2007 mit 15.863 Berufsschülern nahezu (Thüringer Landesamt für Statistik 2007 f; eigene Berechnungen). Die letzten geburtenstarken Jahrgänge der DDR befinden sich zurzeit noch in der Ausbildung an den berufsbildenden Schulen. Ab dem Schuljahr 2007/2008 werden auch hier die Schülerzahlen drastisch sinken.

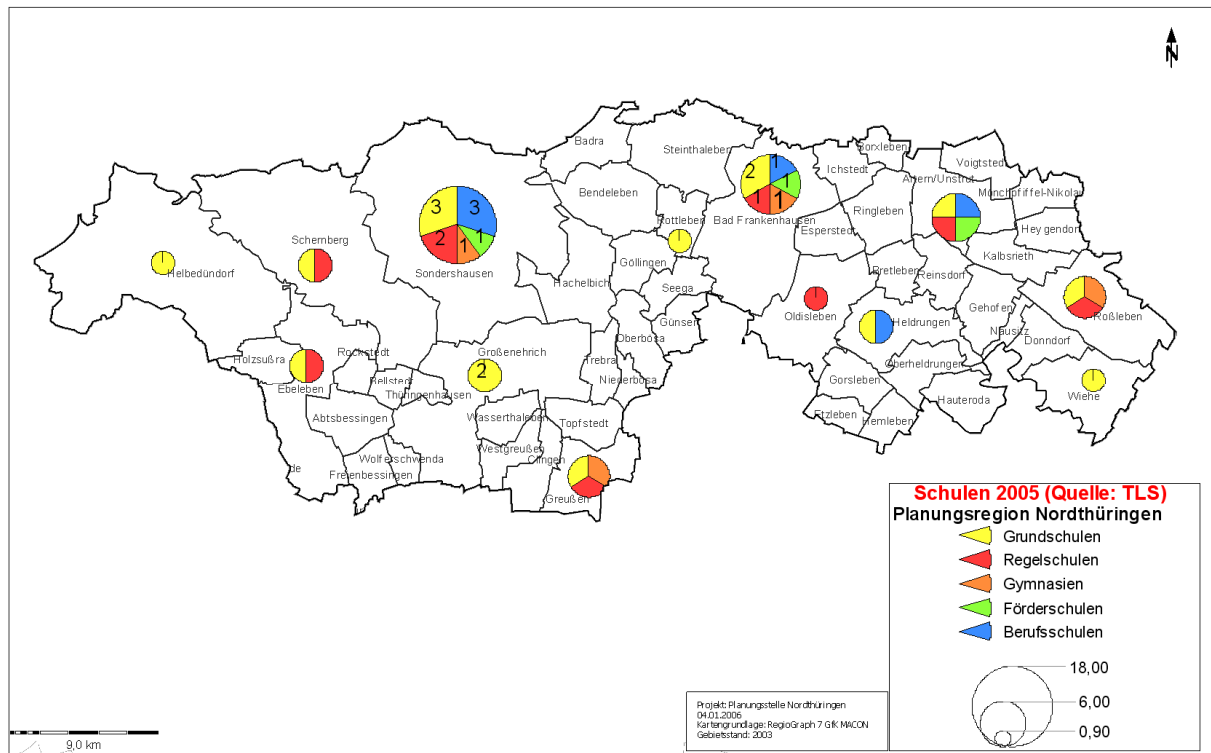
Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, ist aufgrund der zurückgehenden Schülerzahlen das Schulnetz in Nordthüringen in den vergangenen Jahren deutlich ausgedünnt worden. Da eine detaillierte Analyse der vier Nordthüringer Landkreise zu weit führen würde, konzentrieren sich die weiteren Untersuchungen der Schulen und ihrer Erreichbarkeit meist auf den vom Geburtenrückgang besonders betroffenen Kyffhäuserkreis. Abbildungen 4 und 5 zeigen den Vergleich der Schulstandorte im Schuljahr 1991/92 um Schuljahr 2005/2006 im Kyffhäuserkreis.

Abb. 4: Entwicklung der Schulstandorte nach Schularten im Kyffhäuserkreis 1991



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2007 g

Abb. 5: Entwicklung der Schulstandorte nach Schularten im Kyffhäuserkreis 2006



Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2007 g

Die sinkenden Schülerzahlen haben in den untersuchten 15 Jahren die Schullandschaft im Kyffhäuserkreis stark verändert. Im Schuljahr 1991/92 gab es insgesamt 73 Schulen mit 15.898 Schülern im Kyffhäuserkreis. Die Schulen teilten sich in folgende Schularten auf:

- 38 Grundschulen
- 18 Regelschulen
- 5 Gymnasien
- 6 Förderschulen
- 6 Berufsbildende Schulen

Schulschließungen und -zusammenlegungen führten zu einer Ausdünnung der Schulen, die sich jetzt im Wesentlichen auf Zentrale Orte konzentrieren. Der Bestand der Schulen sank im Schuljahr 2006/2007 auf 38 staatliche Bildungseinrichtungen, die sich wie folgt gliedern:

- 16 Grundschulen
- 9 Regelschulen
- 4 Gymnasien
- 3 Förderschulen
- 6 Berufsschulen

In diesen Schulen wurden im Schuljahr 2006/07 nur noch 6.756 SchülerInnen unterrichtet. Einem Sinken der Schülerzahlen auf 42,5 % steht somit ein Rückgang der Schulen auf 52 % gegenüber.

Gymnasien und berufsbildende Schulen sind vom Schüler frei wählbare Bildungseinrichtungen. Förderschulen sind Spezialschulen, an denen Kinder mit sonderpädagogischem Bedarf unterrichtet werden. Wie sich die Anzahl der Schüler bzw. Auszubildenden an diesen Bildungseinrichtungen entwickelt, kann daher für den einzelnen Schulstandort nur ungenau prognostiziert werden. Aus diesem Grunde beziehen sich die weiteren Aussagen ausschließlich auf den Grund- und Regelschulbereich in Nordthüringen.

4 Aktuelle Vorgaben zur Schulnetzplanung in Thüringen und deren Beurteilung

4.1 Landesentwicklungsplan 2004 Freistaat Thüringen

Im Landesentwicklungsplan 2004 des Freistaates Thüringen ist das Vorhalten von Grundschulen einschließlich Horten in Grundzentren als Grundsatz festgeschrieben. Regelschulen sind in Zentralen Orten höherer Stufe sowie bei tragfähigem Einzugsbereich in Grundzentren zur Verfügung zu stellen. In Nordthüringen wird der Forderung nach Grundschulen in Grundzentren im Wesentlichen Folge geleistet. Lediglich im Landkreis Eichsfeld erfüllen zwei zukünftige Grundzentren dieses Kriterium nicht. Ähnliche Aussagen wie zu den Grundschulen können zu den Regelschulen getroffen werden. 16 von insgesamt 21 im Entwurf zum Regionalplan Nordthüringen (Anhörung/Offenlegung) ausgewiesenen Grundzentren haben einen tragfähigen Einzugsbereich für Regelschulen (Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen 2007). Die Zentralen Orte unterer Stufe und deren Ausstattungskriterien in Nordthüringen werden im Artikel zur Veränderung im Zentralortsystem in Mitteldeutschland (Artmann, Kaps) dargestellt.

4.2 Politische Vorgaben zur Schulnetzplanung der allgemeinbildenden Schulen

Entscheidend für die Staatliche Schulnetzplanung sind die gemeinsamen Empfehlungen der Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums (Empfehlung zur Schulnetzplanung) zu Mindestschulgrößen (Thüringer Kultusministerium 2006). Die entsprechenden Vorgaben für die Fachplanung stellen sich folgendermaßen dar:

In den Grundschulen sind mindestens 15 Schüler je Jahrgangsstufe vorgesehen und mindestens 4 Klassen (eine je Jahrgangsstufe), um einen geordneten und vollwertigen Schulbetrieb gewährleisten zu können. Das bedeutet, dass eine Grundschule von mindestens 60 Schülern besucht werden sollte.

Zur Absicherung eines geordneten Schulbetriebes in Regelschulen sind mindestens 36 Schüler je Jahrgangsstufe erforderlich. Ein geordneter Schulbetrieb setzt in Thüringen voraus, dass ab der 7. Klasse die Bildung von jeweils mindestens einer Haupt- und Realschulklasse bzw. die Bildung von Kursen möglich ist. Aus der empfohlenen Jahrgangsstärke ergibt sich eine Mindestzahl von 216 Schülern. Da im Allgemeinen die Hauptschüler nach der 9. Klasse die Regelschule verlassen, ist in der Klassenstufe 10 nur noch eine Klasse notwendig. Es ergibt sich also an der Regelschule eine Mindestschülerzahl von 198.

4.3 Beurteilung der künftigen Schulgrößen allgemeinbildender Schulen

Nach den o. g. politischen Vorgaben wurden alle Grund- und Regelschulen in Nordthüringen untersucht. Dabei wurden die Schülerzahlen aus dem Schuljahr 2005/2006 sowie die von den Schulverwaltungsämtern der 4 Nordthüringer Landkreise zugearbeiteten Prognosewerte für die Schülerentwicklung in den Schuljahren 2009/10 bzw. 2010/11 zugrunde gelegt und den geforderten Mindestschulgrößen gegenübergestellt (Pataki Nagy 2006).

Tab. 3: Ergebnis der statistischen Untersuchungen zu von Schließung gefährdeten Schulen in Nordthüringen aus dem Jahr 2006

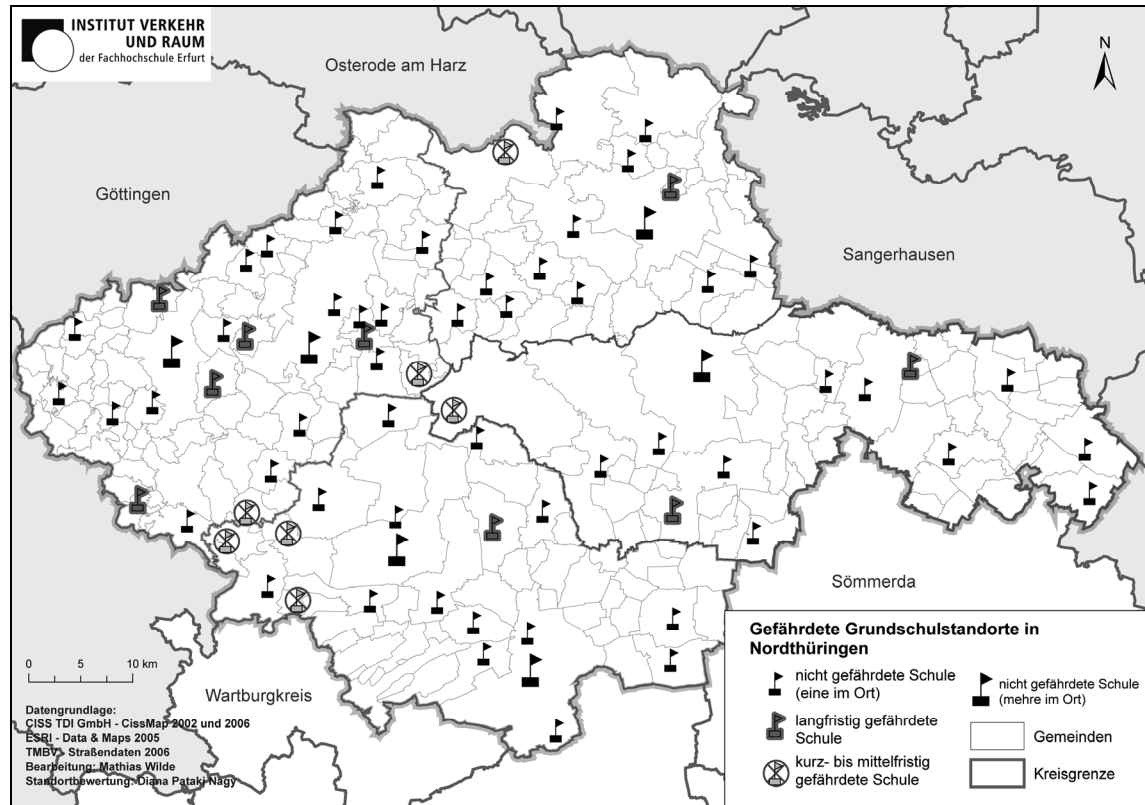
Landkreis	Grundschulen			Regelschulen		
	Bestand	kurzfristig gefährdet	langfristig gefährdet	Bestand	kurzfristig gefährdet	langfristig gefährdet
Eichsfeld	29	2	5	15	3	3
Nordhausen	18	1	2	10	3	0
Unstrut-Hainich	24	2	2	17	9	1
Kyffhäuserkreis	16	1	2	9	2	0
Gesamt NT	87	6	11	51	17	4

Quelle: Schulverwaltungsämter Landkreis Eichsfeld, Landkreis Nordhausen, Unstrut-Hainich-Kreis, Kyffhäuserkreis, nach: Pataki-Nagy 2006

Vor diesem Hintergrund erfolgte eine Beurteilung der künftigen Tragfähigkeit und Auslastung der einzelnen Grund- und Regelschulen in Nordthüringen. Dabei wurden diejenigen Schulen als kurzfristig gefährdet eingestuft, die aufgrund der derzeitigen Schülerzahlen den Richtwerten zur Größe der Schulen aus der Empfehlung zur Schulnetzplanung der allgemeinbildenden Schulen nicht entsprechen. Als langfristig gefährdet werden demgegenüber die Schulen bezeichnet, die gemäß den zugrunde liegenden Prognosen künftig diese Vorgaben nicht erfüllen.

Die Untersuchung (vgl. Tabelle 3) ergab, dass demnach rein statistisch 17 von insgesamt 87 Grundschulen Nordthüringens aufgrund zu geringer Schülerzahlen gefährdet sind, davon 6 kurzfristig. Bei den Regelschulen sind 21 von insgesamt 51 Einrichtungen gefährdet, davon 17 kurzfristig. Abbildung 6 zeigt die entsprechende Graphik (verändert nach Pataki Nagy 2006).

Abb. 6: Gefährdete Grundschulstandorte in Nordthüringen 2007



Bei der Entscheidung zur Schließung von Schulstandorten spielt die Erreichbarkeit durch den ÖPNV, speziell den Schülerverkehr, eine entscheidende Rolle. Er soll im nächsten Abschnitt behandelt werden.

Da nicht für alle Landkreise die Erschließung durch den Schülerverkehr im Detail untersucht wurde, beziehen sich die folgenden Aussagen auf den sehr dünn besiedelten Kyffhäuserkreis im Osten Nordthüringens. Mit seinen 87.058 Einwohnern per 31.12.2006 auf einer Fläche von 939,8 km² liegt die durchschnittliche Bevölkerungsdichte bei knapp 93 Einwohnern/km² (Thüringer Landesamt für Statistik 2007). Sowohl hinsichtlich der Bevölkerungsdichte als auch bezüglich der ungünstigen Altersstruktur und Bevölkerungsentwicklung lassen sich somit die Probleme einer flächendeckenden Schulversorgung am Kyffhäuserkreis in besonderer Weise verdeutlichen.

5 Erreichbarkeit der Grund- und Regelschulen im Kyffhäuserkreis

5.1 Generell zu berücksichtigende Faktoren bei der Erreichbarkeit von Schulstandorten

Schulversorgung und folglich auch die Schülerbeförderung ist eine klassische Aufgabe der sozialen Daseinsvorsorge. Dementsprechend haben nach den gesetzlichen Regelungen in Thüringen Schüler einen Anspruch auf die kostenlose Beförderung zur Schule, wenn die Entfernung zwischen Wohnort und Schule 2 km (bei Grundschulen) und 3 km (bei weiterführenden Schulen) übersteigt. Um andererseits diesen sogenannten „Fahrschülern“ unzumutbare Wegzeiten zu ersparen, sollen nach den Empfehlungen des Thüringer Kultusministeriums dabei die in Tabelle 4 genannten Zielgrößen möglichst nicht überschritten werden.

Tab. 4: Mindeststandards der zumutbaren Schülerbeförderung in Thüringen

Schulart	Max. Dauer des Schulweges	Max. Entfernung
Grundschule	2 x 30 Minuten	8 km
Regelschule	2 x 45 Minuten	16 km
Gymnasium	2 x 60 Minuten	25 km

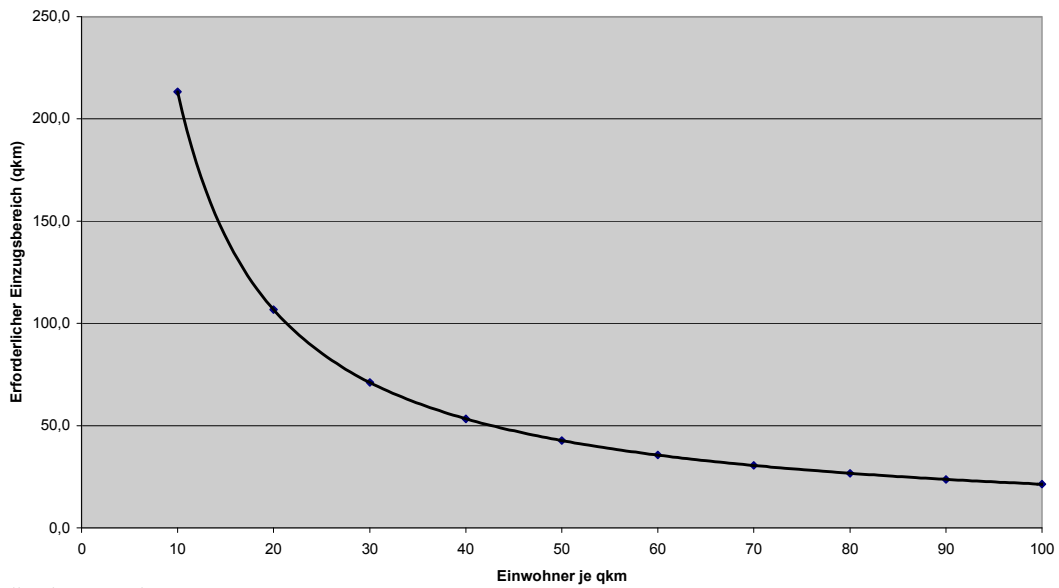
Quelle: Thüringer Kultusministerium 2006

Diese Zielwerte sind in Abstimmungen zwischen dem für die Schulversorgung zuständigen Kultusministerium und den kommunalen Spitzenverbänden festgelegt worden und belegen das grundsätzliche Problem, einer wirtschaftlich und teilweise fachlich begründeten Zentralisierung von Versorgungsangeboten im ländlichen Raum aus Gründen der Daseinsvorsorge entgegenzuwirken. Während also die in Kapitel 3 dargelegten Mindestschulgrößen das Maß einer dezentralen Schulversorgung nach unten limitieren, soll über die Festlegung maximal zumutbarer Schulwegzeiten eine möglichst flächendeckende Versorgung sichergestellt werden.

Die beiden folgenden Abbildungen veranschaulichen unter Berücksichtigung der Empfehlung zur Schulnetzplanung den Zusammenhang von Schulart, Bevölkerungsdichte und erforderlichem Einzugsbereich bei einer ungünstigen Altersstruktur mit anhaltend schwachen Geburtenzahlen (Anteil der Grundschüler 3 %, der Regelschüler 2 % an der Gesamtbevölkerung). Wie aus Abbildung 7 ersichtlich, muss bei einer Bevölkerungsdichte von 100 Einwohnern/km² der Einzugsbereich einer Grundschule etwa 25 km² betragen, was bei einem zentral gelegenen Schulstandort einem maximalen Schulweg von etwa 3 bis 4 km entspricht. Bei einer Bevölkerungsdichte von 50 Einwohnern/km² erhöht sich der erforderliche Schuleinzugsbereich auf knapp 50 km². Bei ungünstig gelegenen Schulstandorten können sich hieraus leicht Schulwege von über 8 km ergeben. Erst ab einer Bevölkerungsdichte von unter 20 Einwohnern/km² bzw. bei erforderlichen Schuleinzugsbereichen von über 100 km² ist eine flächendeckende Grundschulversorgung unter den genannten Zielgrößen nicht mehr zu gewährleisten.

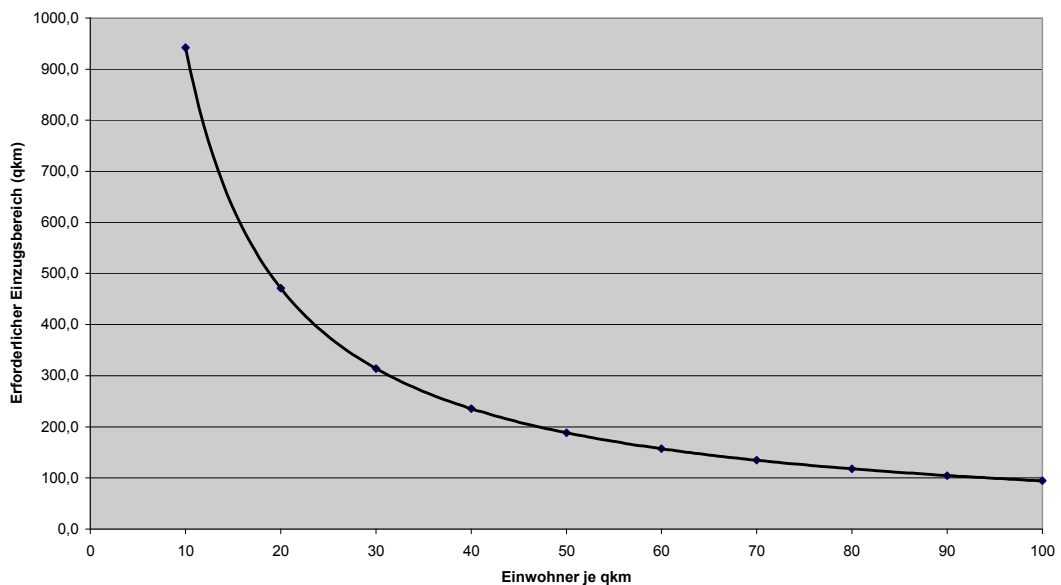
Aufgrund der höheren Schülerzahlen je Jahrgang bedürfen Regelschulen noch größerer Einzugsbereiche. Wie Abbildung 8 zeigt, beträgt der erforderliche Einzugsbereich bei 100 E/km² bereits 100 km², bei 50 E/km² steigt er auf 200 km². Die geforderten Schulgrößen bzw. max. Schulweglängen sind daher für Regelschulen bei einer Bevölkerungsdichte von unter 30 E/km² nicht mehr realisierbar.

Abb. 7: Einwohnerdichte und erforderliche Schuleinzugsbereiche (Grundschule)



Quelle: Eigene Berechnung

Abb. 8: Einwohnerdichte und erforderliche Schuleinzugsbereiche (Regelschule)



Quelle: Eigene Berechnung

Da im Kyffhäuserkreis die langfristige Mindestauslastung einiger Grund- und Regelschulen in Zukunft nicht mehr gewährleistet werden kann, sind weitere Schulschließungen absehbar. Rechnerisch sollte sich für den Kyffhäuserkreis mit einer Bevölkerungsdichte von über 90 EW/km² kein Problem einer flächendeckenden Schulversorgung ergeben, doch ist die Wohnbevölkerungsverteilung im Kreisgebiet keineswegs gleichmäßig. Es stellt sich daher am konkreten Beispiel die Frage, ob und wie auch in einem dünn besiedelten Raum mit deutlichen Alterungstendenzen eine für die Bevölkerung zumutbare und langfristig tragfähige Schulversorgung sichergestellt werden kann.

Zunächst erfolgt eine Analyse der derzeitigen Situation. Darauf aufbauend werden als mögliche Lösungsansätze eine Konzentration der Schulstandorte in den Zentralen Orten sowie eine Zusammenlegung ausgewählter Schulstandorte behandelt. Die Zielwerte des

Thüringer Kultusministeriums sollen dabei die Messlatte für die Bewertung der Schulversorgung hinsichtlich Erreichbarkeit und verkehrlicher Erschließung liefern.

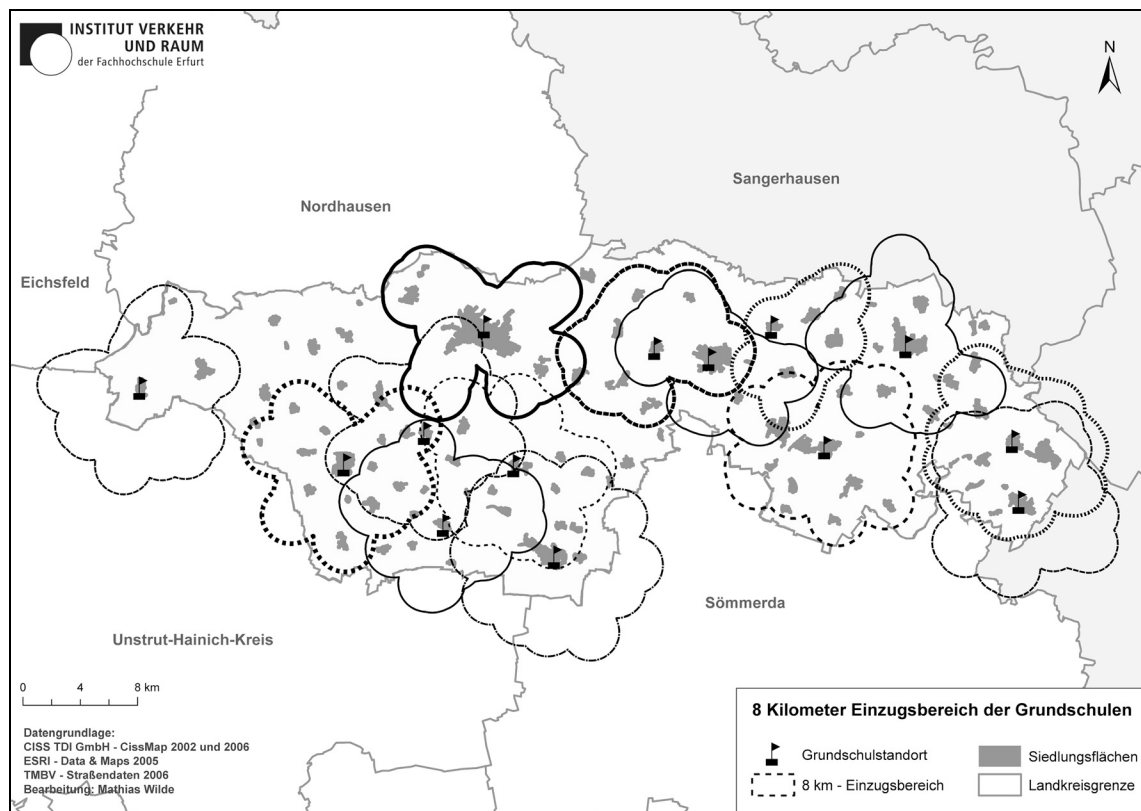
5.2 Derzeitige Situation der Schulversorgung

Grundschulen

Im Schuljahr 2005/06 gab es im Kyffhäuserkreis an 13 Schulstandorten Grundschulen, die ausnahmslos von Schülern des Landkreises besucht werden. Die Grundschüler aus dem Ortsteil Straußberg der Gemeinde Schernberg sind darüber hinaus der Grundschule in Nohra im Landkreis Nordhausen zugeordnet. Alle ausgewiesenen Grundzentren verfügen über mindestens eine Grundschule und bedienen ausschließlich Schüler aus ihren Grundversorgungsbereichen. Die weiteren Schulstandorte außerhalb der Zentralen Orte liegen meist an den Versorgungsgrenzen der Grundzentren und haben dementsprechend ausgeprägte eigene Schuleinzugsbereiche jenseits der zentralörtlichen Grundversorgungsbereiche (Abbildung 9).

Die Erreichbarkeit der Grundschulen entspricht hinsichtlich der derzeitigen Schulweglängen überwiegend der räumlichen Zielstellung von maximal 8 km. Aufgrund der Schulschließungen der vergangenen Jahre sind aber insbesondere im dünn besiedelten Nordwesten des Landkreises bereits Lücken im Schulnetz entstanden, sodass der Schulweg hier im Einzelfall bis zu 12 km betragen kann.

Abb. 9: Grundschulstandorte 2005, Schülereinzugsbereiche und 8-km-Isodistanzen



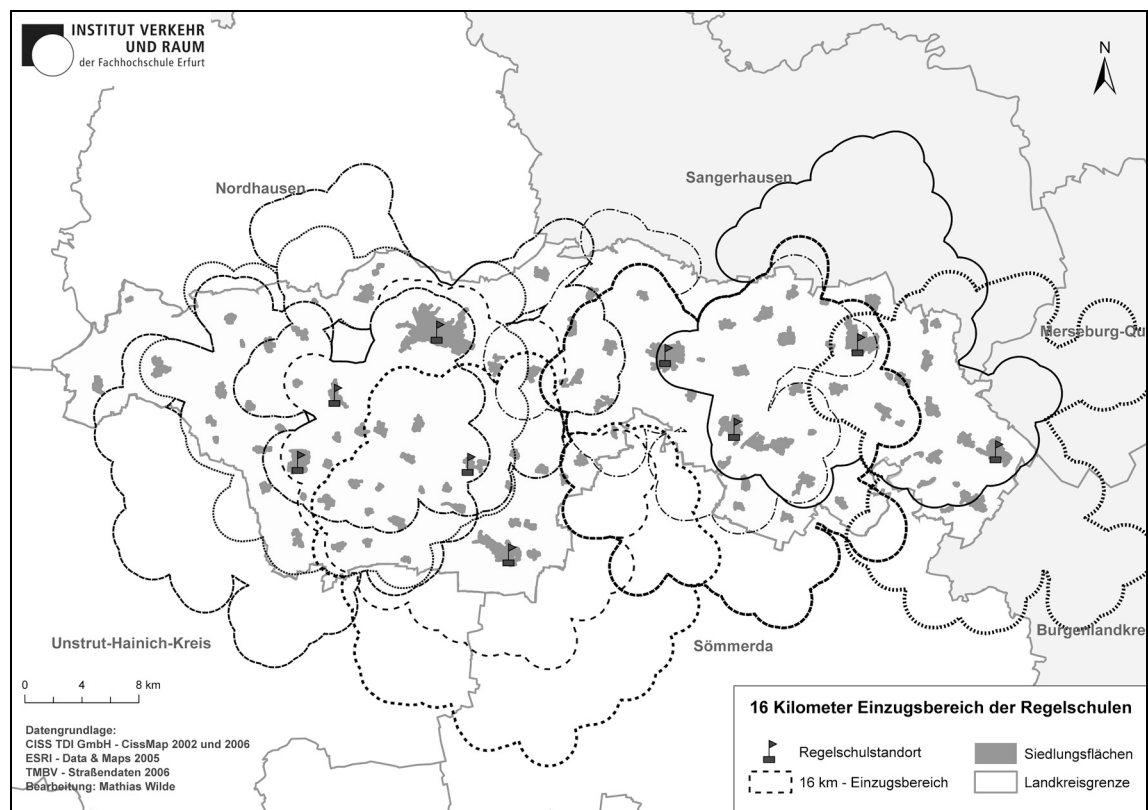
Regelschulen

Regelschulen standen den Schülern im Schuljahr 2005/06 an neun Schulstandorten im Kreisgebiet sowie an zwei weiteren Standorten in Nachbarkreisen zur Verfügung (Abbildung 10). Alle ausgewiesenen Grundzentren sind Standorte von Regelschulen, weitere Schulstandorte befinden sich darüber hinaus in Westerengel als ausgelagerter Schul-

teil der Regelschule in Greußen sowie in Scharnberg. Im Wesentlichen decken sich die Einzugsgebiete der Regelschulen mit den Versorgungsbereichen der Grundzentren, doch gibt es aufgrund der verkehrlichen Situation einige Ortsteile, deren Schüler die Regelschule des benachbarten Grundzentrums – auch in den benachbarten Landkreisen – besuchen.

Hinsichtlich der Erreichbarkeit dieser beiden Schulformen werden die Zielwerte der Tabelle 4 sowohl bezüglich der maximal gewünschten Entfernung als auch der zumutbaren Beförderungszeit für alle Ortsteile im Kreisgebiet erreicht. Kein Wohnstandort liegt mehr als 16 km vom Schulstandort entfernt, auch die reine Fahrzeit liegt unter 45 Minuten. Dennoch ist die Bewertung der zumutbaren Fahrzeit problematisch: Theoretisch stellt eine öffentliche Beförderung innerhalb von 45 Minuten kein Problem dar, doch ist es aufgrund der Fahrplanlagen und wechselnder Schulanfangszeiten keineswegs ungewöhnlich, wenn Schüler ihren Schulweg über 60 Minuten vor Unterrichtsbeginn antreten müssen.

Abb. 10: Regelschulstandorte 2005, Schülereinzugsbereiche und 16-km-Isodistanzen



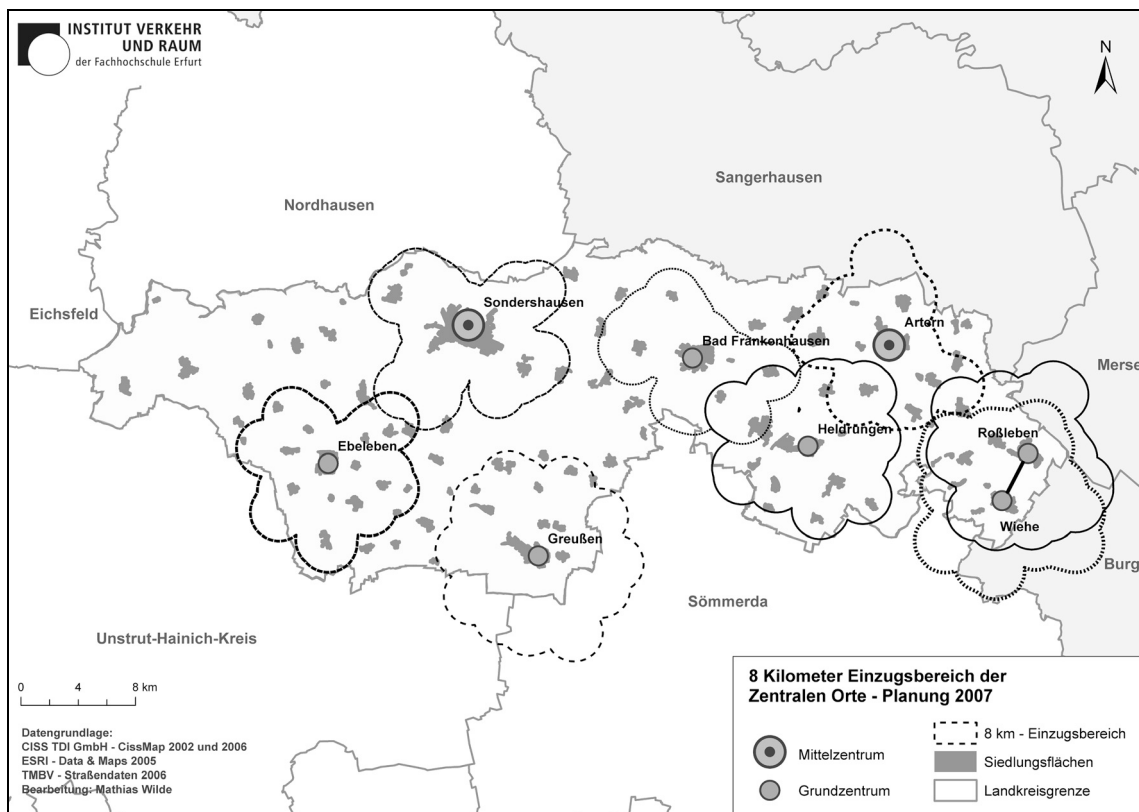
5.3 Konzentration der Schulen in den Zentralen Orten

Entsprechend dem Landesentwicklungsplan sollen ausgewiesene Grundzentren über Grundschulen verfügen (Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr 2005: 22, Begründung zu Grundsatz 2.2.11). Die Schließung dieser Schulform in einem Grundzentrum widerspräche daher diesem regionalplanerischen Grundsatz. Folglich scheint es naheliegend, bei einer offensichtlichen Unterauslastung einiger Schulen im Kreisgebiet die Grund- und Regelschulen in den Grundzentren zu konzentrieren. Da die Grundzentren entsprechend dem Thüringer Landesentwicklungsplan grundsätzlich innerhalb von 30 Minuten mit dem ÖPNV zu erreichen sein sollen (Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr 2005: 23), könnten die Schülerverkehre mit diesen Angeboten gebündelt

und die Stellung sowie die Erreichbarkeit der Grundzentren so nachhaltig gestärkt werden. Über eine besser planbare Klassengröße ließen sich darüber hinaus – entsprechende Raumkapazitäten vorausgesetzt – Einsparungseffekte beim Lehrpersonal erzielen.

Die Abbildungen 11 und 12 zeigen die relevanten Isodistanzen der Grundzentren¹ im Kyffhäuserkreis für Grundschulen (8 km) und Regelschulen (16 km). Dabei wird offensichtlich, dass im Grundschulbereich bei einer Konzentration auf die Zentralen Orte eine relativ schülernahe Schulversorgung in weiten Teilen des Kreisgebietes nicht mehr möglich ist. Schüler aus zahlreichen Ortsteilen hätten hier tägliche Entfernungen zurückzulegen, die weit jenseits der als zumutbar erachteten Distanzen lägen. Sowohl aus Sicht eines wohnortnahen Schulangebotes als auch aufgrund des verkehrspolitischen Ziels der Verkehrsminimierung würde eine Konzentration der Grundschulen allein auf die Grundzentren zu erheblichen Zielkonflikten führen, die den möglichen Einsparungseffekten gegenüberzustellen wären.

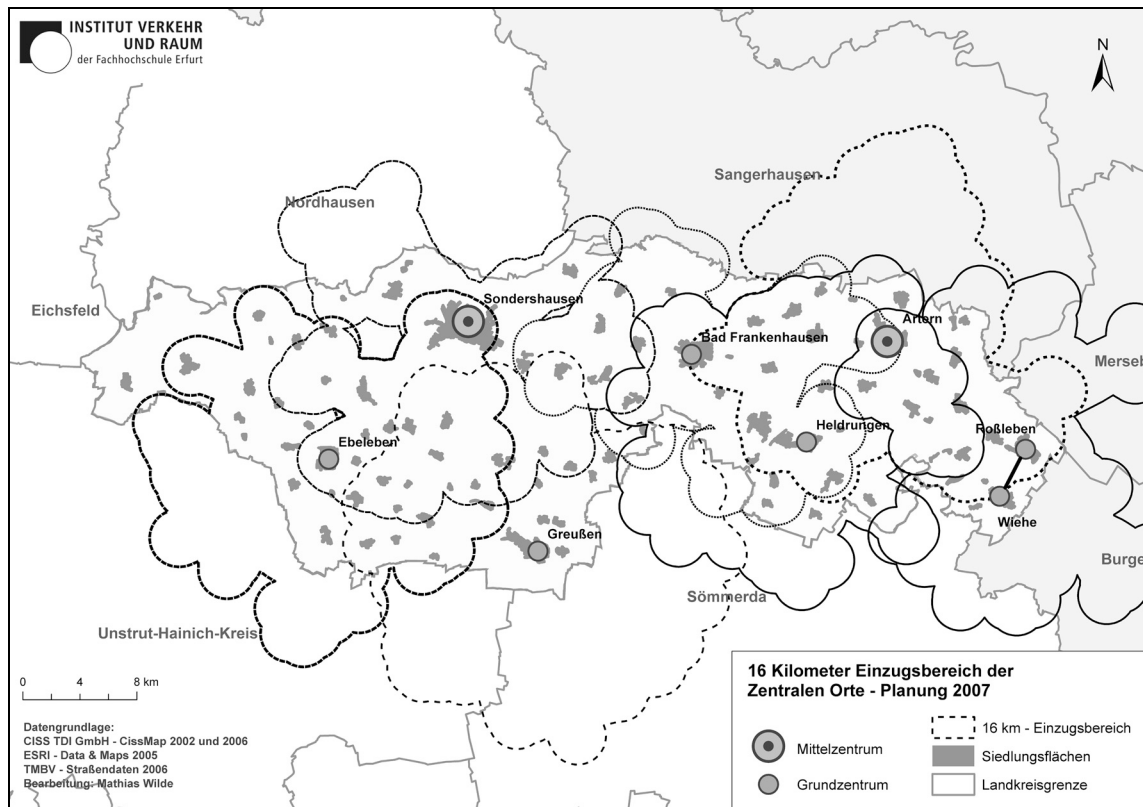
Abb. 11: Zentrale Orte 2007, 8-km-Isodistanzen



Im Regelschulbereich ist dagegen eine weitgehend zielkonforme Schulversorgung bei einer Konzentration in den Zentralen Orten noch möglich; lediglich aus den Gemeinden in den sehr dünn besiedelten nordwestlichen Teilen des Kreisgebietes, die derzeit über dezentrale Regelschulangebote verfügen, sind erhebliche Entfernungen zurückzulegen, die durch eine optimierte ÖPNV-Anbindung kompensiert werden müssten.

¹ Bei gemeinsam ausgewiesenen Grundzentren ist der jeweilige Schulstandort angegeben.

Abb. 12: Zentrale Orte 2007, 16-km-Isodistanzen



5.4 Zusammenlegung ausgewählter Schulstandorte und -angebote

Die in Kapitel 3 getroffene Analyse der Entwicklung der Schülerzahlen im Kyffhäuserkreis hat gezeigt, dass sowohl im Grund- als auch im Regelschulbereich künftig einige Schulen nicht mehr die von der Landespolitik geforderten Schülerzahlen aufweisen werden. Andererseits hat die untersuchte Lösungsmöglichkeit einer Konzentration der Schulen allein auf die Grundzentren gezeigt, dass hieraus im Grundschulbereich zum Teil erhebliche Versorgungslücken resultieren würden. Im Folgenden sollen daher die Möglichkeiten diskutiert werden, inwieweit durch

- (a) die Einführung jahrgangsübergreifenden Unterrichts,
- (b) eine Kooperation zwischen Grundschulen und Regelschulen zur Übernahme der 5. und 6. Klassen aus dem Einzugsbereich sowie
- (c) eine Zusammenlegung von Grundschulen

die notwendige Mindestauslastung dezentraler Schulstandorte sichergestellt werden kann.

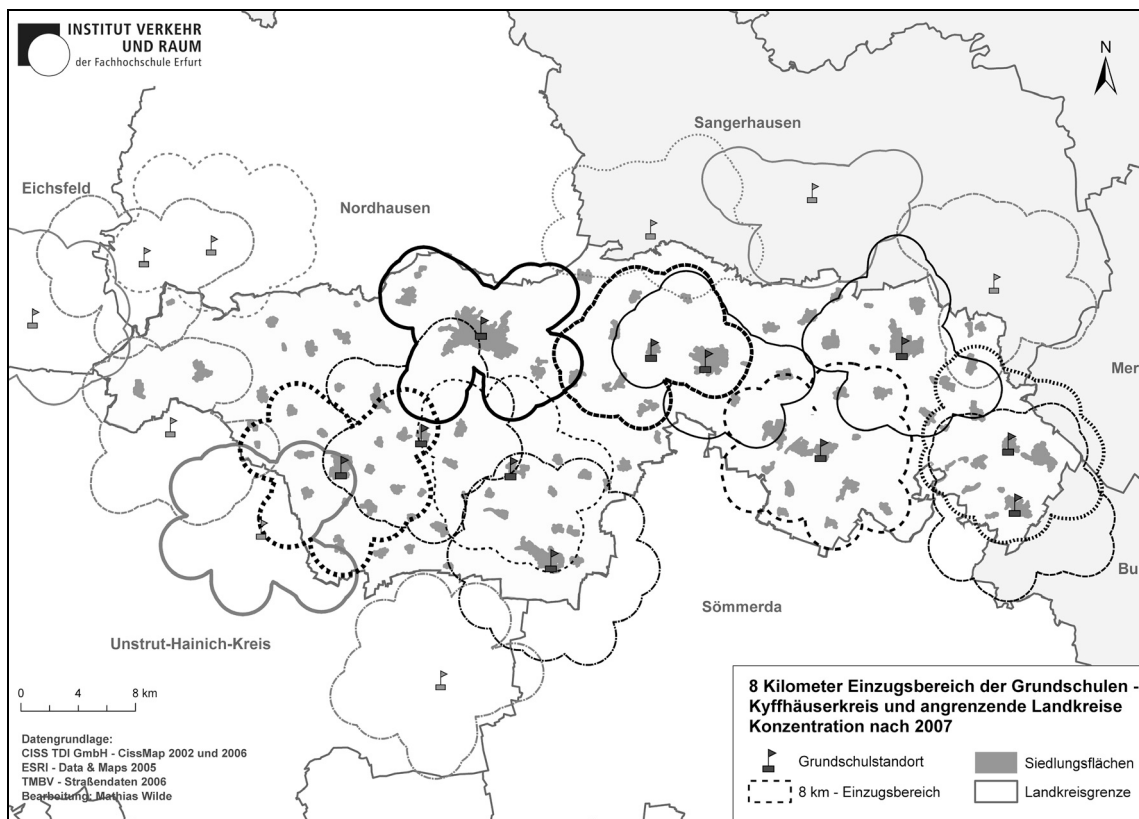
Die Einführung jahrgangsübergreifenden Unterrichts (a) soll dazu dienen, bei geringen Jahrgangsstärken durch eine Altersmischung die für einen wirtschaftlichen Unterricht notwendigen Klassenstärken zu gewährleisten. Dieses Modell ist aus Skandinavien bekannt und wird zum Teil seit Jahrzehnten ohne wirtschaftliche Zwänge als pädagogisches Prinzip (Montessori) propagiert. Erfolgreicher jahrgangsübergreifender Unterricht wird allerdings meist nicht in „Zwergschulen“ mit nur einer oder zwei Klassen gehalten, sondern verlangt im Sinne einer Binnendifferenzierung ebenso Fachlehrer und somit ein größeres Kollegium. Auch ist die Frage des Unterhalts von Schulgebäuden damit nicht

hinreichend beantwortet, sodass die Rückkehr zur Zwergschule im Allgemeinen nicht als Lösung akzeptiert wird (BBR 2007).

Ein weiterer Lösungsansatz ist daher, auch die Schüler der 5. und 6. Klasse noch in der Grundschule unterrichten zu lassen (b), um die Schulgebäude besser auszulasten. Die Verlängerung der Grundschulzeit um zwei Jahre wird von vielen aus pädagogischen Gründen ohnehin gefordert, entspräche durchaus europäischen Standards und wird bereits in Brandenburg praktiziert. Gleichwohl kann die Verlängerung der Grundschulzeit zwar die Schülerzahl einer Schule erhöhen, wirkt sich aber naturgemäß nicht auf die einzelnen Klassenstärken aus. Das Problem der unzureichenden Klassengrößen dezentraler Schulstandorte in dünn besiedelten Räumen bleibt daher von dieser Lösungsalternative unberührt.

Eine Zusammenlegung von Grundschulen (c) bietet sich dann an, wenn mehrere benachbarte Schulen mit Auslastungsproblemen zu kämpfen haben. Im Kyffhäuserkreis sind es die Grundschulen in Keula, Großenehrich und Udersleben, die künftig nur schwach besucht sein werden. Alle diese Schulen versorgen allerdings im Landkreis jeweils eigene Schulbereiche ohne Überlappungen, sodass die Schließung einer dieser Schulen die Schülerzahlen einer der anderen unterausgelasteten Schulen nicht ändern wird. Allerdings liegen alle drei Schulen auch an der Landkreisgrenze zu benachbarten Grundschulen, die zum Teil mit ähnlichen Problemen zu kämpfen haben. Abbildung 13 zeigt, wie sich nach einer möglichen Schließung dieser Grundschulen die Versorgungsbereiche unter Mitberücksichtigung der Schulen der Nachbarkreise darstellen.

Abb. 13: Konzentration von Grundschulen nach 2007, 8-km-Isodistanzen



Insgesamt zeigt sich also, dass selbst bei einer weitergehenden Schließung von Grundschulen hinsichtlich der Mindestschulgrößen einerseits und der maximalen Schülereinzugsbereiche andererseits eine Schulversorgung entsprechend den Vorgaben des Landes prinzipiell sichergestellt werden kann. Gleichzeitig stellt das Erreichen der

Grenzwerte aber besondere Anforderungen sowohl an die Unterrichtsplanung als auch an die Ausgestaltung des Schülerverkehrs. Hier ist also besonderes Augenmerk auf die künftige konkrete Umsetzung zu richten, um Lösungen zu finden, die für alle Beteiligten noch als tragfähig angesehen werden.

6 Fazit

Laut der 11. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes wird die Thüringer Bevölkerung weiter schrumpfen. Im Jahr 2050 werden demnach nur noch 1,5 Millionen Einwohner in Thüringen leben. Die konkrete Entwicklung für die Planungsregion Nordthüringen bis zum Jahr 2020 wurde entsprechend der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Thüringer Landesamtes für Statistik im Diagramm in Abbildung 2 dargestellt.

Aufgrund der anhaltenden Wanderungsverluste, größtenteils bedingt durch ungenügende Arbeitsplatzangebote, ist ein sehr hoher Anteil junger, gut ausgebildeter und – wie die neusten Studien zeigen – weiblicher Bevölkerung fortgezogen. Das permanente Geburtendefizit sowie der Trend besonders junger Leute, in attraktive Städte mit guten Arbeitsplatzangeboten und dementsprechenden Verdienstmöglichkeiten zu ziehen, führt zur „relativen“ Verödung besonders des ländlichen Raumes auch in Nordthüringen.

Die Analyse der Schulversorgung im Primarschulbereich hat am Beispiel des Kyffhäuserkreises gezeigt, dass auch in strukturell problematischen Gebieten eine Schulversorgung entsprechend den im Gliederungspunkt 4.2 dargelegten „Gemeinsamen Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums zur Schulnetzplanung der allgemeinbildenden Schulen“ bis auf wenige Ausnahmen sichergestellt werden kann. Dennoch werden perspektivisch Schulschließungen bzw. -zusammenlegungen die Fahr Schüler zwingen, weitere Entfernungen und höhere Fahrzeiten für den täglichen Schulweg auf sich zunehmen; die engen Vorgaben werden nicht für alle Landesteile zu halten sein.

In Einzelfällen sind daher neue Modelle der Raumordnung wie zum Beispiel die im MORO-Forschungsfeld „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ dargestellten Änderungen der Schullandschaft notwendig. Die Einführung von Regional- oder Gemeinschaftsschulen sowie die Forcierung von Ganztagschulen oder Schulen mit Ganztagsbetreuung unter aktiver Einbeziehung der Eltern bis hin zur geförderten Internatsunterbringung sind gute Ansätze. Das erfordert neue Erreichbarkeitsmodelle, bei denen die vielleicht geringeren Kosten der Schülerbeförderung nicht die Qualitätsvorteile von kleineren, oft individuelleren, dezentralen Schulen besonders im Grundschulbereich bestimmen dürfen.

Die Bausteine für eine hochwertige Bildung werden bereits in den ersten Schuljahren gelegt. Dabei kann auch ein qualifizierter klassen- bzw. jahrgangsübergreifender Unterricht von dafür ausgebildeten Lehrkräften zu guten Bildungsergebnissen führen. Finnische Grundschullehrer müssen bis zur 6. Klasse Finnisch, Mathematik, Erdkunde, Biologie, Geschichte, Physik, Chemie, Kunst, Sport, Handarbeit, Religion und Ethik unterrichten können (Die Zeit 2007). Die so in Finnland praktizierten kleinen Schulen mit Schulgrößen zwischen 10 und 50 Schülern, welche 40 % aller Schulen des Landes umfassen, sind ein gutes Beispiel dafür. Auch die Übernahme von weiteren skandinavischen Bildungsmodellen, welche die landestypische niedrige Bevölkerungsdichte berücksichtigen, wäre denkbar. In Finnland umfasst die Primarstufe sechs Jahre. Die Anwendung dieses Beispiels hätte nicht nur den Vorteil, die Grundschulen besser auszulasten und damit ihre Standorte zu sichern. Sie hätte gleichzeitig den pädagogischen An-

reiz, dass die Schülerpersönlichkeit für die Auswahl des weiteren Bildungsweges gereifter ist. Eigenentscheidung des Schülers, Empfehlungen der Lehrer und Elternwille können gemeinsam abgewogen werden. Somit könnten schulische Misserfolge durch Überforderung und eventuelle Schulübertritte vom Gymnasium zur Regelschule sinnvoll reduziert werden. Außerdem werden Fahrzeit- und Fahrkosten zu den oft weiter gelegenen Gymnasien gesenkt.

Wichtig ist in jedem Fall eine effiziente Abwägung zwischen Kosten für vertretbare Schulgrößen und Kostenaufwand für den Schülerverkehr unter Berücksichtigung einer möglichst hohen Bildungsqualität sowie zumutbarer Belastungen für Schüler und Eltern. Insgesamt können aber die Herausforderungen durch die zurückgehenden Schülerzahlen durchaus auch als Chance für die Einführung erprobter Schul- und Lehrkonzepte in „erfolgreichen“ Bildungsländern gesehen werden.

Literatur

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. MORO-Information Nr. 2/2. Bonn.
- Die Zeit (2007): „Wo die Lehrer sitzen bleiben“. Zeit 14, Dossier vom 19.4.2007.
- IKM Initiativkreis Europäischer Metropolregionen in Deutschland (2006): Europäische Metropolregionen in Deutschland 2006.
- Kubis, A.; Schneider, L. (2007): Sag mir, wo die Mädchen sind. Regionale Analyse des Wanderungsverhaltens junger Frauen. Publikationsreihe des IWH, Nr. 8. Halle.
- Pataki Nagy, D. (2006): Analyse der Schulstandorte und Schülerbeförderung in Nordthüringen unter Berücksichtigung des demografischen Wandels. Diplomarbeit am FB Verkehrs- und Transportwesen der Fachhochschule Erfurt. Erfurt.
- Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen (2007): Entwurf zum Regionalplan Nordthüringen. Anhörung/Offenlegung. Sondershausen.
- Thüringer Kultusministerium (2006): Gemeinsame Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums zur Schulnetzplanung der allgemeinbildenden Schulen. ABL 1/2006. Erfurt.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2000): Entwicklung der Bevölkerung Thüringens von 1998 bis 2020 nach Kreisen. Bevölkerungsvorausberechnung. Erfurt.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2007 a): Statistischer Bericht. Arbeitslose und Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt nach Kreisen. Gebietsstand 2006. Erfurt.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2007 b): Statistischer Bericht. Arbeitslose und Arbeitslosenquote. Monatszahlen nach Kreisen. September 2007. Erfurt.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2007 c): Statistischer Bericht. Bevölkerung am 31.12.2006 nach Kreisen. Erfurt.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2007 d): Statistischer Bericht. Bevölkerungsstruktur nach Altersgruppen 1988, 2006. Entwicklung der Bevölkerung von 1998 bis 2020 nach Kreisen. Bevölkerungsvorausberechnung. Erfurt.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2007 e): Statistischer Bericht, Allgemeinbildende Schulen in Thüringen 1991, 1994, 1997, 2000, 2006. Erfurt.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2007 f): Statistischer Bericht, Allgemeinbildende Schulen in Thüringen. Verzeichnis der Berufsbildenden Schulen in Thüringen 1991, 1994, 1997, 2000, 2006. Erfurt.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2007 g): Schulen, Klassen und Schüler an Schulen insgesamt nach Schularten.
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (2005): Landesentwicklungsplan 2004. Erfurt.
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (2006): Demographiebericht des Freistaates Thüringen. Erfurt.

Mathias Wilde

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Anforderungen und Realitäten im öffentlichen Personennahverkehr ländlicher Räume

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Zentrale-Orte-Konzept und ÖPNV-Erreichbarkeiten
- 3 Der Landkreis Weimarer Land – Kurzüberblick
- 4 Neuausrichtung der Zentralen Orte im Landkreis Weimarer Land
- 5 Angebotssituation des ÖPNV im Landkreis Weimarer Land
- 6 Raum, Zeit und Verfügbarkeit – Kriterien der Erreichbarkeit für den Landkreis Weimarer Land
- 7 Zusammenfassung und Fazit

Literatur

1 Einleitung

Demographischer Wandel und dessen Folgen, Bevölkerungsverluste und Schrumpungsregionen, weniger junge, aber mehr ältere Menschen – diese und andere Schlagwörter bestimmen die Diskussionen zur Entwicklungsperspektive vieler ländlicher Regionen und fließen verstärkt in die Konzepte der Landes- und Regionalplanung ein (vgl. z.B. Spangenberg 2007). Ein wesentlicher Aspekt innerhalb der Debatte liegt bei den Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung flächendeckender sozialer und technischer Infrastrukturen (Kocks, Thrun 2005: 9 ff.): Wie kann die öffentliche Daseinsvorsorge auch unter Schrumpfbedingungen und bei begrenzter Finanzausstattung für die gesamte Bevölkerung gewährleistet werden? Dies ist die zentrale Frage, die sich den PlanerInnen immer vordringlicher stellt und die immer wieder neu beantwortet werden muss. Beispiele und Handlungsanforderungen werden unter anderem in den Beiträgen, z.B. für den Finanz- und Bildungssektor, aufgezeigt (vgl. Panzer und Gather, Kaps in diesem Band). In diesem Beitrag wird, ähnlich wie in anderen Beiträgen, der Konflikt zwischen flächendeckender Versorgung und einer Zentralisierung von Versorgungsangeboten thematisiert. Auch wenn mit diesem Konflikt die Frage nach einer Revision der konventionellen Planungsleitvorstellung zur Herstellung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen in allen Teilräumen einhergeht (vgl. z.B. ARL 2006; Kersten 2006: 245 f.; Strubelt 2006: 306 f.; Barlösius 2006: 18 f.), besteht weitgehender Konsens dahingehend, dass die Erreichbarkeit der Zentralen durch öffentliche Verkehrsangebote zur Sicherung der Daseinsvorsorge und als Ausgangspunkt gleichwertiger Lebensverhältnisse gewährleistet sein muss (Spangenberg 2007: 11).

Vor dem Hintergrund einer Neuausrichtung des Netzes Zentraler Orte in Thüringen geht der vorliegende Beitrag auf die daraus resultierenden Konsequenzen für den öffent-

lichen Personennahverkehr (ÖPNV) als Voraussetzung zur Sicherstellung der Erreichbarkeit von Grundfunktionen und somit gleichwertiger Lebensverhältnisse ein. Ausgehend von Planvorgaben und Zielen der Landes- und Regionalplanung werden kleinräumig am Beispiel des Landkreises Weimarer Land zunächst die Auswirkung einer reduzierten Anzahl von Zentralen Orten auf die Erreichbarkeit dieser Orte dargestellt sowie weiterhin die bestehenden Grenzen eines konventionellen linienbezogenen ÖPNV-Angebotes im ländlichen Raum aufgezeigt. Darauf aufbauend werden für den Landkreis Weimarer Land exemplarisch die Grundzüge eines Kriteriensystems diskutiert, welches das für die ÖPNV-Erreichbarkeit der Zentralen Orte i.d.R. verwendete Raum-Zeit-Kriterium um Aspekte einer raumspezifischen Verfügbarkeit von Angeboten ergänzt.

2 Zentrale-Orte-Konzept und ÖPNV-Erreichbarkeiten

Eine der Strategien zur Anpassung von Infrastrukturen ergibt sich aus dem siedlungsstrukturellen Leitbild der *dezentralen Konzentration*. Dieses besagt, dass *konzentriert* elementare Grundfunktionen in verschiedenen Orten einer Region (*dezentral*) vorgehalten werden (Kocks, Thrun 2005: 7). Das heißt nicht *alles* wird *überall* angeboten, sondern entsprechend dem Zentralen-Orte-Konzept funktional in Zentren gebündelt. Demzufolge fällt der Erreichbarkeit dieser Zentren eine tragende Bedeutung in der Gleichwertigkeitsdebatte zu. Denn gleichwertige Lebensverhältnisse können lediglich dann bestehen, wenn der Zugang zu den elementaren Grundfunktionen zumutbar aus allen Teilräumen ermöglicht ist (vgl. Danielzyk, Koch 2002: 201 ff.). Dementsprechend wird die Erreichbarkeit der Zentren auch als ein wesentliches Kriterium bei der Ausweisung von Zentralen Orten betrachtet und mittels Versorgungsbereichen und Erreichbarkeitsstandards abgegrenzt (Blotevogel 2002: 299 ff.).

Die Erreichbarkeit von Grundzentren ist dann als weniger prekär anzusehen, wenn kleinräumige Grundversorgungsbereiche in einer Region gegeben sind. Vor dem Hintergrund der Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Konzepts und der damit einhergehenden Konzentration auf ein gestrafftes Netz leistungsfähiger Zentren mit entsprechender Erweiterung von Grundversorgungsbereichen als Beitrag zum Erhalt der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume (ARL 2006: 17 f.) muss auch die Erreichbarkeit mittels öffentlicher Verkehrsangebote neu überdacht werden (BBR 2005: 13). Die Betrachtung des öffentlichen Verkehrsangebotes ist insofern angezeigt, da diese einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe – und letztendlich auch gleichwertiger Lebensverhältnisse – insbesondere im ländlichen Raum leisten (Holz-Rau 2006: 38 ff.). Eine reine Darstellung der Erreichbarkeiten im motorisierten Individualverkehr wäre somit zu einseitig. Hierbei eröffnet sich jedoch ein neuer Konflikt in der Planungspraxis: Einerseits ist im Zuge der Straffung des Netzes Zentraler Orte der öffentliche Verkehr als Voraussetzung für die Erreichbarkeit mehr gefordert als zuvor (Danielzyk, Koch 2002: 202 f.), andererseits ist aufgrund finanzieller Zwänge und demographischer Entwicklungen die Aufrechterhaltung klassischer öffentlicher Verkehrsangebote an sich infrage gestellt (Canzler, Knie 2007: 34 f.).

Die Landesplanung trifft Vorgaben und definiert Ziele mittels derer die Erreichbarkeit von Zentralen Orten durch öffentliche Verkehrsangebote gewährleistet sein soll. Ausgehend von abgegrenzten Versorgungsbereichen, welche die räumliche Bezugsebene des Zentralen Ortes bilden (Blotevogel 2002: 301), werden dabei die Kriterien einer zumutbaren Erreichbarkeit abgeleitet. Einheitliche Standards liegen in Deutschland jedoch nicht vor, bereits bei der Maßstabseinheit bestehen Unterschiede. Während in Rheinland-Pfalz und Bayern das Kriterium *Entfernung in Kilometern* herangezogen wird,

bezieht sich der Maßstab der anderen Bundesländer auf *Zeitangaben*, innerhalb derer das Zentrum mit dem ÖPNV zu erreichen ist.¹ Darüber hinaus fließen Angaben der Mindestbedienung (Fahrtenhäufigkeit) in die Definition ein. Unterschieden wird zwischen der Erreichbarkeit von Mittel- und Grundzentren. Hierbei reicht die Spannweite bezüglich des maximalen Zeitaufwandes zur Anbindung von Mittelzentren von 30 Minuten (Saarland) über 45 Minuten (Thüringen) bis zu 60 Minuten (z.B. Hessen und Sachsen). Dagegen gestalten sich die definierten Erreichbarkeitswerte zu den Grundzentren einheitlicher und werden in der Regel mit 30 Minuten maximalen Zeitaufwands angegeben (vgl. zusammenfassende Darstellung bei Spangenberg 2007: 11). Die Zielvorgaben der drei Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind in Tab. 1 aufgeführt. Für den Freistaat Thüringen wird im *Landesentwicklungsplan Thüringen 2004* zusätzlich zum Zeitaufwand auch eine Mindestbedienung von 3 Fahrtenpaaren pro Tag für die Anbindung an Mittelzentren als Ziel der Raumordnung benannt (TMBV 2004: 20).

Tab. 1: Ausgewählte Erreichbarkeitsstandards im ÖPNV

	Mittelzentrum	Grundzentrum
Sachsen	60 Minuten	30 Minuten
Sachsen-Anhalt	60 Minuten	30 Minuten
Thüringen	45 Minuten	30 Minuten

Quelle: Vgl. SMI 2003: 17 ff.; MBV Sachsen-Anhalt 1999: 8 f.; TMBV 2004: 20 ff.

Die in den Landesentwicklungsplänen angegebenen Zeiten orientieren sich im Wesentlichen an den allgemeinen Empfehlungen zu den ÖPNV-Erreichbarkeiten, welche ebenfalls mit 30 Minuten zum Grundzentrum bzw. 60 Minuten in das Mittelzentrum angegeben werden (vgl. z.B. Blotevogel 2002: 302). Lediglich die Empfehlung einer Fahrtenanzahl von mindestens sechs werktäglichen Fahrtenpaaren (Blotevogel 2002: 301) ist zumindest in den genannten Bundesländern nicht berücksichtigt. Daneben werden auch keine Aussagen dahingehend getroffen, ob es sich bei den Zeitangaben um Angaben für die gesamte Wegedauer – also mit Zu- und Abgangszeiten – oder lediglich um reine Fahrzeiten handelt. Dieses eröffnet einen gewissen Interpretationsspielraum.

Auch wenn es sich bei diesen quantitativen Kriterien um konkrete Planvorgaben handelt, wird eher ein normativer Rahmen als Ziel der Raumordnung vorgegeben. Denn im Einzelfall ist es aufgrund regionalspezifischer Voraussetzungen erforderlich, u.U. von den Kriterien abzuweichen (Blotevogel 2002: 302). Diesem Ansatz folgend, ist in den Landesentwicklungsplänen von Sachsen-Anhalt und Thüringen weitergehend festgehalten, dass in begründeten Ausnahmen bzw. Einzelfällen eine Unterschreitung der angegebenen Richtwerte unter Umständen gerechtfertigt sein kann (MBV Sachsen-Anhalt 1999, S. 9; TMBV 2004: 23).

Einen anderen Weg geht die Landesplanung in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Hier wird davon abgesehen normative Kriterien der ÖPNV-Erreichbarkeit Zentraler Orte festzulegen, lediglich allgemeine Aussagen zur Aufrechterhaltung von öffentlichen Verkehrsangeboten sind in den Landesplänen enthalten

¹ Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, hier sollen die Mittelzentren lediglich mehrmals täglich mit dem ÖPNV erreichbar sein (WM BW 2002: 21).

(Spangenberg 2007: 11). Bei dieser wenig konkreten Herangehensweise erhalten die Aufgabenträger einerseits mehr Handlungsspielraum, andererseits verschiebt sich die Verantwortung zur Definition von Maßstäben für die Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen auf die untergeordneten Planungsebenen.

3 Der Landkreis Weimarer Land – Kurzüberblick

Die realen Gegebenheiten der zentralörtlichen Erreichbarkeit sollen am Beispiel des Landkreises Weimarer Land konkretisiert werden. Zur Charakterisierung des Landkreises wird im Folgenden zunächst ein Kurzüberblick gegeben.

Der im Freistaat Thüringen gelegene Landkreis Weimarer Land entstand in seiner heutigen Ausdehnung im Jahr 1993 durch die Zusammenlegung der Altkreise Weimarer Land und Apolda. Der Verwaltungssitz des Landkreises befindet sich in der Stadt Apolda. Die Stadt Weimar ist vom Landkreis umschlossen.

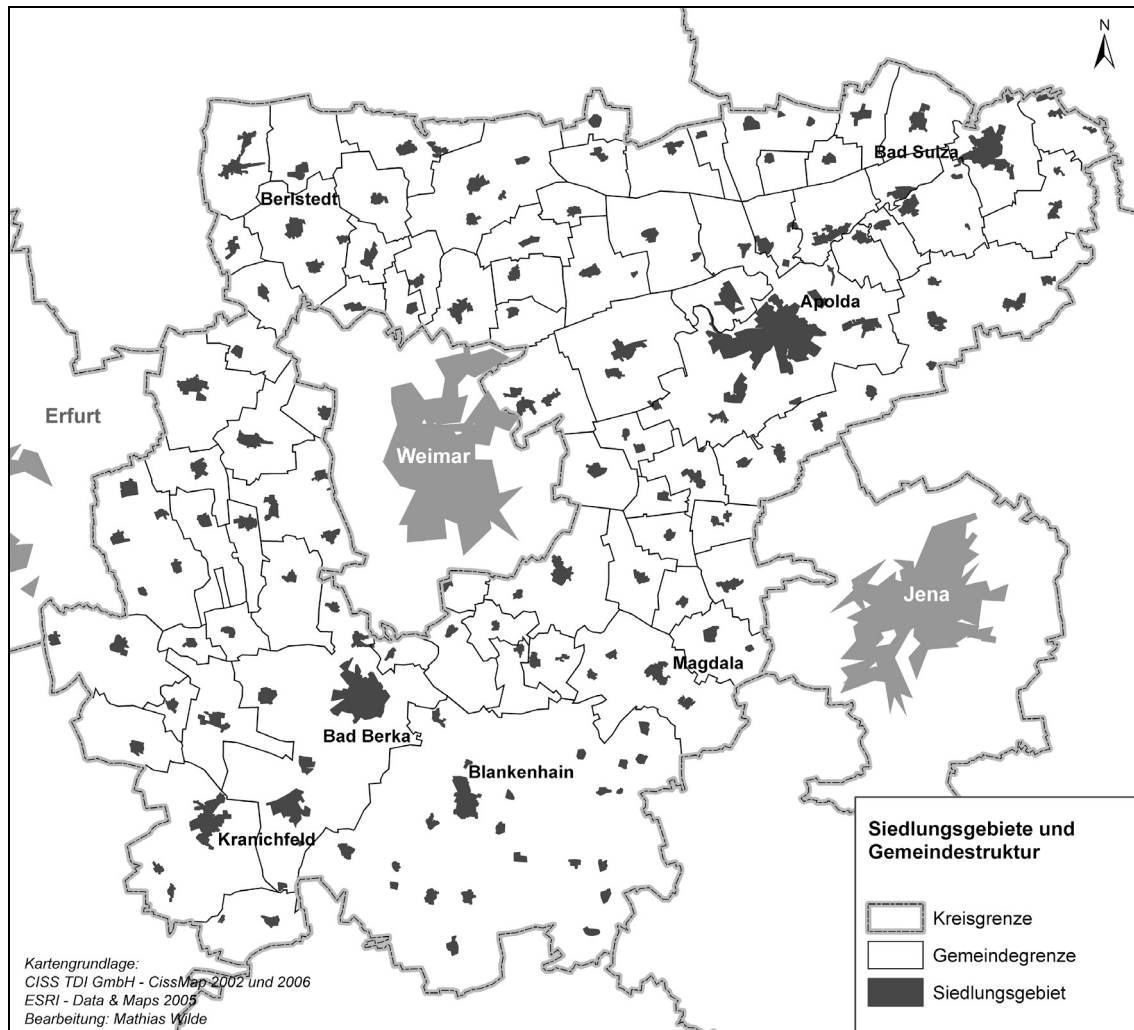
Die zentralörtliche Versorgung im Landkreis erfolgt überwiegend durch das Mittelzentrum Apolda bzw. Weimar als erweitertes Mittelzentrum. Das Unterzentrum Bad Berka sowie fünf weitere Kleinzentren verdichten bisher das Netz der Zentralen Orte im grundfunktionalen Bereich, was sich jedoch im Zuge der Neuausrichtung des Zentralen-Orte-Systems in Thüringen ändern wird (vgl. Abb. 2 und Abb. 3). Darüber hinaus grenzen die Zentralen Orte höherer Funktionsstufe Erfurt sowie Jena direkt an den Landkreis.

Die Raumstruktur des Landkreises wird im aktuellen regionalen Raumordnungsplan Mittelthüringen als überwiegend ländlich ausgewiesen, lediglich die Stadtregionen Weimar und Apolda gelten als Räume mit Verdichtungstendenzen (TIM 1999: Karte 1). Die überregionale Verkehrserschließung erfolgt im Straßenverkehr über die Anbindung an die Bundesautobahn A4 sowie durch mehrere Bundesstraßen. Im Schienenverkehr ist die Mitte-Deutschland-Verbindung eine der bedeutenden Verkehrsachsen, Verbindungen in den Norden und Süden ergänzen das Angebot im Schienenpersonenverkehr. Die aufgeführte Gebietskarte (Abb. 1) zeigt die Siedlungsstruktur des Landkreises Weimarer Land. Die Abbildung verdeutlicht die kleinteilige, disperse Siedlungsstruktur des Landkreises mit wenigen Siedlungsschwerpunkten.

Die Wirtschaft im Landkreis ist im Wesentlichen durch kleine und mittelständische Betriebe geprägt. Bedeutende Produktions- und Gewebestandorte sind neben den Industriestandorten Apolda und Großheringen sowie dem Gewerbegebiet Ulla-Nohra-Obergrunstedt in der Nähe von Weimar kaum vorhanden. Daneben verfügt der Landkreis mit mehreren Burgen und Schlössern, zahlreichen Parkanlagen sowie dem landschaftlich attraktiven Ilmtal über vielfältige touristische Ziele (Sedlacek 2001: 242 ff.).

Mit Blick auf die Bevölkerung ist der Landkreis Weimarer Land, wie der gesamte Freistaat, in den letzten Jahren durch einen Bevölkerungsrückgang geprägt. So zeigt die Bevölkerungsentwicklung zwischen den Jahren 1998 und 2005 einen Rückgang der Einwohner von 91.800 auf 88.300 um ca. 3,8% (TLS 2007 a). Die aktuellen Bevölkerungsprognosen des Landes Thüringen gehen von einer weiteren negativen Entwicklung der Einwohnerzahlen aus, wobei ein Rückgang der Bevölkerung von ca. 7% (TLS 2004: 180) zwischen den Jahren 2005 bis 2020 vorausberechnet ist. Mit diesem Trend liegt der Landkreis allerdings noch unter dem Landesdurchschnitt von ca. 12% (TLS 2007b: 6).

Abb. 1: Schema der Siedlungsgebiete und Gemeindestruktur des Landkreises Weimarer Land



Quelle: Eigene Darstellung

4 Neuausrichtung der Zentralen Orte im Landkreis Weimarer Land

Wie im Beitrag von Gather, Kaps (in diesem Band) zum Wandel im System der Zentralen Orte bereits ausführlich erörtert, gibt es im Zuge der Änderungen des Zentralen-Orte-Konzeptes in Thüringen statt bisher fünf zentralörtliche Ebenen künftig nur noch vier Ebenen (Oberzentrum, Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums, Mittel- und Grundzentren). Daneben wird die Anzahl der ausgewiesenen Grundzentren deutlich reduziert. Die Reduzierung führt zu einer Erweiterung einzelner zentralörtlicher Grundversorgungsbereiche (TMBV 2004: 16 ff.).

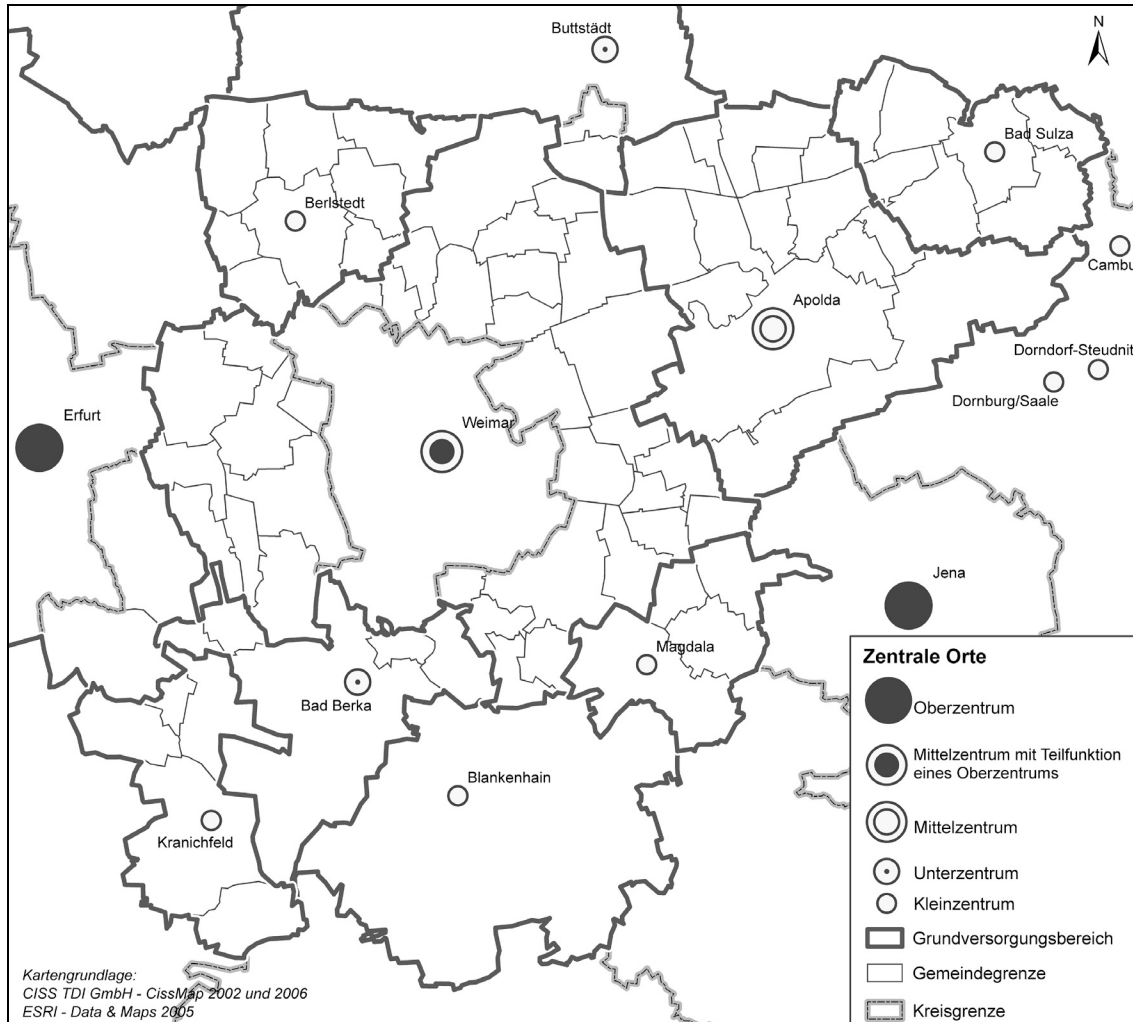
Geplante Veränderungen im Landkreis Weimarer Land

Anhand des vorliegenden Entwurfs des Regionalplans Mittelthüringen² wird die Entwicklung auch für den Landkreis Weimarer Land deutlich (RPM 2007: 3 ff.). Verfügt der Landkreis inklusive der Stadt Weimar bisher noch über acht Zentrale Orte (vgl. Abb. 2), so weist der neue Regionalplan nur noch fünf Orte aus. Die Kleinzentren Berl-

² Entwurf der Planunterlagen des Regionalplans Mittelthüringen – Teil II Regionalplan Mittelthüringen vom 30.05.2007.

stedt, Magdala und Kranichfeld verlieren ihre ausgewiesene zentralörtliche Funktion. Infolgedessen erweitern sich die Grundversorgungsbereiche der verbleibenden Zentren, wobei im Wesentlichen die Städte Weimar sowie Bad Berka nunmehr über einen deutlich erweiterten Grundversorgungsbereich verfügen (vgl. Abb. 3).

Abb.2: Zentrale Orte und Grundversorgungsbereiche im Landkreis Weimarer Land

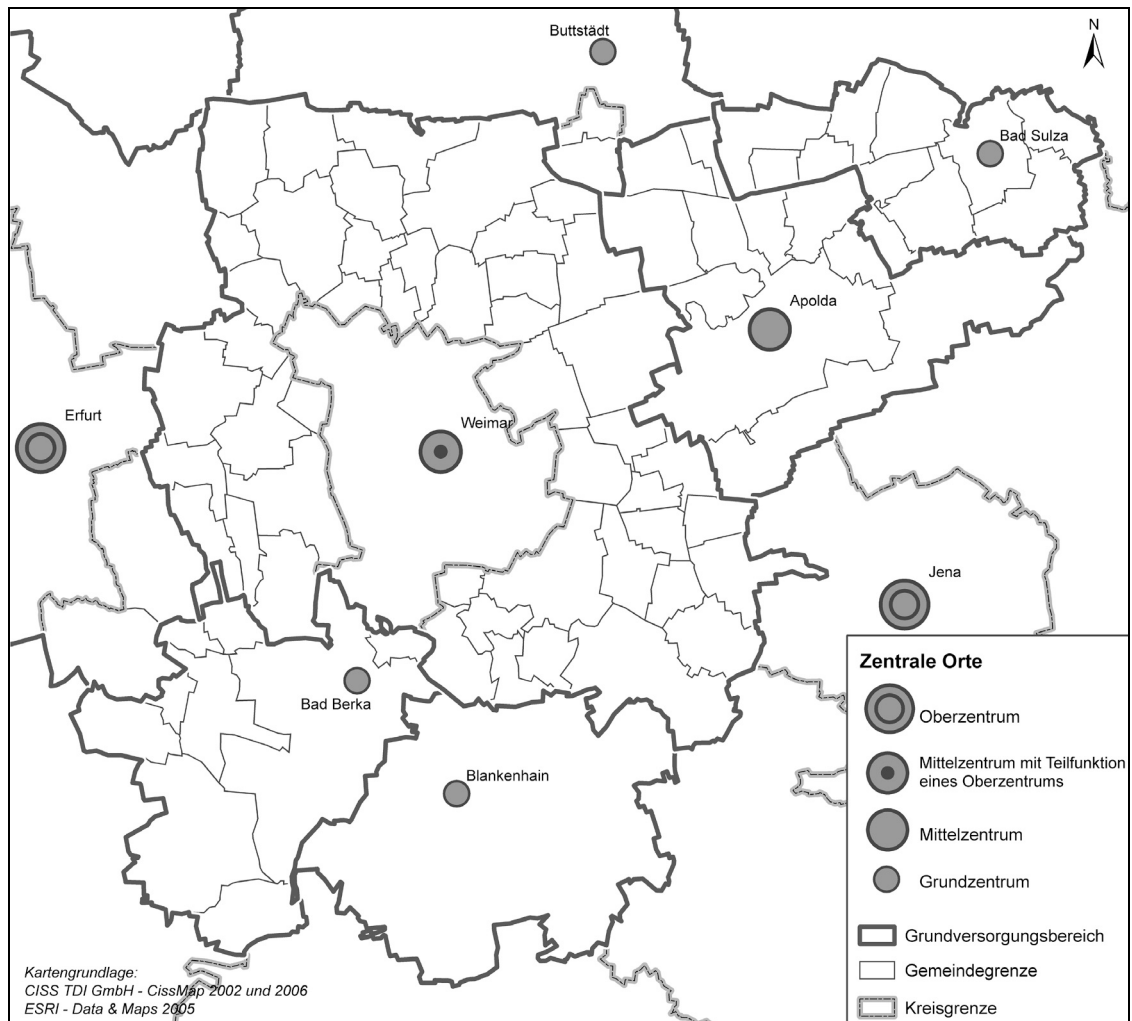


Quelle: Eigene Darstellung nach TIM 1999: 13 ff.

Auswirkungen auf den ÖPNV

Da das Liniennetz des ÖPNV bereits überwiegend auf die Mittelzentren Apolda sowie Weimar unter Berücksichtigung der Klein- und Unterzentren ausgerichtet ist, ergibt sich durch die Neudefinition der Zentralen Orte nicht zwingend eine Angleichung der Netzgestaltung im Kreisgebiet. Die angepassten, zum Teil deutlich erweiterten Versorgungsbereiche haben jedoch Auswirkungen auf die Erschließungswirkung des nachgeordneten ÖPNV-Netzes zur Anbindung der Zentralen Orte in der Fläche. Für die Sicherung einer angemessenen zentralörtlichen Erreichbarkeit ist es nunmehr Aufgabe der Planung auf kommunaler Ebene, in Ergänzung zu den von der Landes- und Regionalplanung vorgegebenen überregional bedeutenden Verbindungsachsen konkrete Erschließungsbereiche zu definieren sowie eine erforderliche Mindestbedienung im Nahverkehr zu präzisieren.

Abb. 3: Neugliederung der Zentralen Orte und deren Grundversorgungsbereiche im Landkreis Weimarer Land



Quelle: Eigene Darstellung nach RPMT 2007: 3 ff.

5 Angebotssituation des ÖPNV im Landkreis Weimarer Land

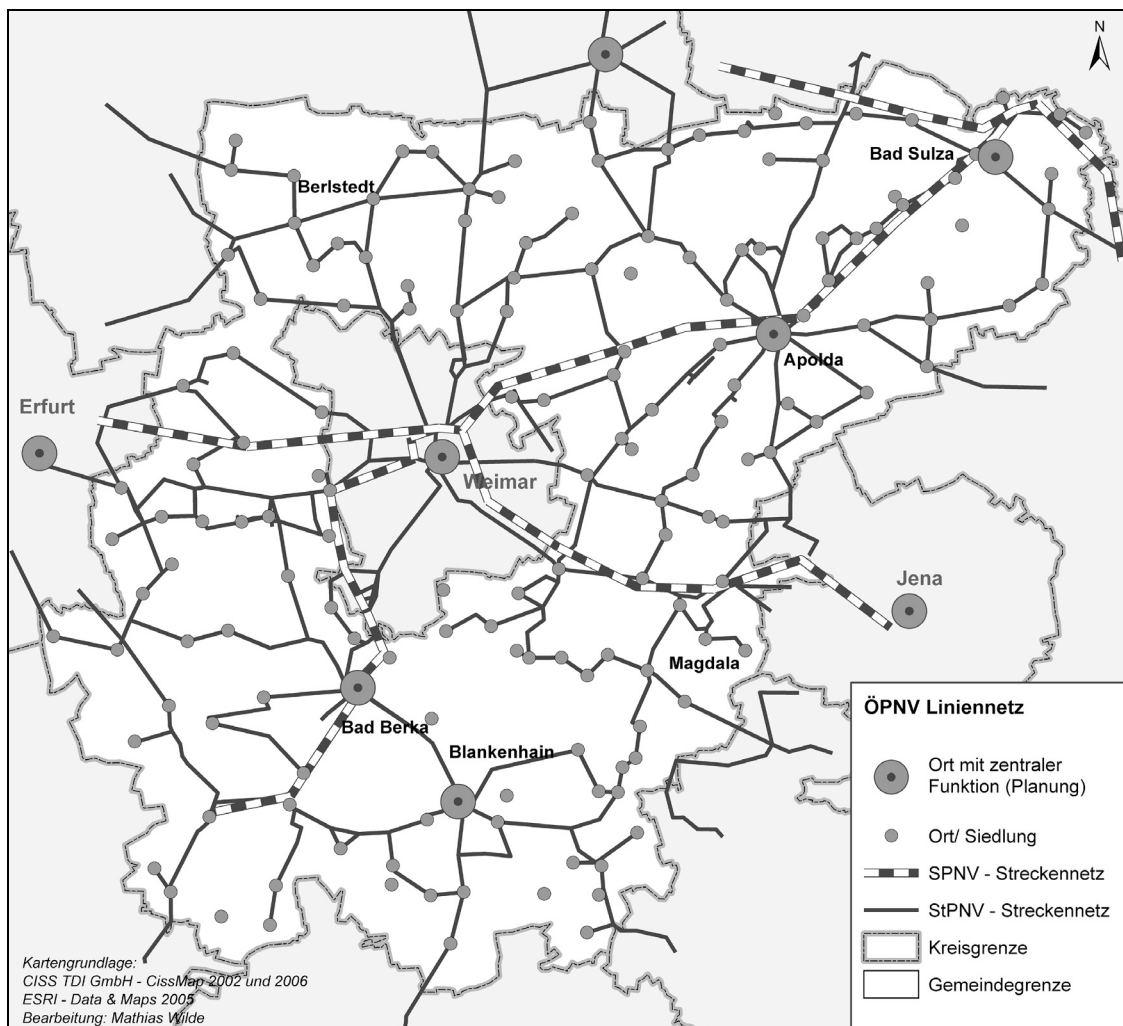
Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags ist die Fragestellung der Erreichbarkeit Zentraler Orte innerhalb der Grundversorgungsbereiche mittels öffentlicher Verkehrsangebote. In Abschnitt 2 dieses Beitrags wurde die zeitliche Komponente – also die Fahrzeit zum Zentrum – als das bedeutende Kriterium der Landes- und Regionalplanung herausgestellt, die Umsetzungsplanung vor Ort erfordert jedoch eine differenziertere Abbildung der Erreichbarkeitsverhältnisse. Hierbei stehen neben den Beförderungszeiten vor allem die räumliche und zeitliche Verfügbarkeit des Verkehrsangebotes im Vordergrund (Kolks, Fiedler 2003: 204).

Um die Erreichbarkeitssituation eines Landkreises konkret abzubilden und anhand dessen eine Beurteilungsgrundlage zur Umsetzung der klassischen zentralörtlichen Erreichbarkeitskriterien vorzulegen, soll im Folgenden die ÖPNV-Angebotsituation im Landkreis Weimarer Land unter den Gegebenheiten der neu definierten Grundversorgungsbereiche dargestellt werden.

Räumliche Verfügbarkeit

Die räumliche Verfügbarkeit von öffentlichen Verkehrsangeboten umfasst im Wesentlichen die Liniennetzgestaltung sowie die Erreichbarkeit der Haltestellen (vgl. Kolks, Fiedler 2003: 197 ff.). Dabei zeigt die Darstellung der ÖPNV-Liniennetzverbindungen des Landkreises zunächst ein hoch verdichtetes Netz, welches fast alle Ortschaften und Siedlungsbereiche im Kreisgebiet integriert (vgl. Abb. 4). Lediglich im Südteil bei Blankenhain bzw. Tannroda sind vereinzelt Siedlungsbereiche nicht im Liniennetz berücksichtigt. Dennoch ist die Gesamtlage des aktuellen Liniennetzes im Landkreis Weimarer Land als sehr feingliedrig und radial zu den Zentralen Orte liegend zu beurteilen. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Orte im Kreisgebiet zumindest im Linienverlauf gut angebunden. Bei der Beurteilung der Situation im Bereich der Erschließungsqualität der Haltestellen im Landkreis Weimarer Land ergeben sich ebenso befriedigende Werte. Auch hier sind bis auf wenige Ausnahmen, bei denen die Haltestellen etwa an Abzweigungen zum Ortszentrum liegen, die Siedlungsbereiche durch Haltestellen gut erschlossen.

Abb. 4: Liniennetzverbindungen des ÖPNV im Landkreis Weimarer Land



Quelle: Eigene Darstellung nach Liniennetzplan LK Weimarer Land 2007

Anhand der Darstellung des Liniennetzes und der Beurteilung zur Erschließungswirkung der Haltestellen ist abschließend zu folgern, dass im Gebiet des Landkreises Weimarer Land eine gute Netzabdeckung zu verzeichnen ist. Mit wenigen Ausnahmen sind

alle Teilräume des Landkreises zumindest räumlich gut erschlossen und die Haltestellen durch adäquate Wegelängen zu erreichen.

Zeitliche Verfügbarkeit

Die gute räumliche Verfügbarkeit ist jedoch nur von Vorteil, wenn auch eine ausreichende zeitliche Verfügbarkeit gegeben ist. Die zeitliche Verfügbarkeit umfasst hierbei neben der Bedienungshäufigkeit einerseits die Fahrtenfolgezeit sowie andererseits die Regelmäßigkeit des Angebotes (Kirchhoff et al. 1999: C-9). Die Bedienungshäufigkeit beschreibt die Zahl der Fahrten bzw. der Fahrtenpaare für eine abgegrenzte Zeiteinheit (i. d. R. je Tag) bezogen auf eine bestimmte Relation. Diese ist somit eines der wesentlichen Kriterien zur Beschreibung der zeitlichen Verfügbarkeit des ÖPNV-Angebotes (Kirchhoff et al. 1999: C-9 f.).

In ländlichen Räumen konzentriert sich das ÖPNV-Angebot im Wesentlichen auf die Schul- und Ausbildungsverkehre (Bracher, Trapp 2003: 34). Während demnach an Schultagen ein Angebot vorgehalten wird, welches mit der Fahrtenanzahl auf die Schülerbeförderung ausgerichtet ist, liegt zu Zeiten u. U. ein drastisch reduziertes Angebot in der Fläche vor. Als Indikator der zeitlichen Verfügbarkeit des ÖPNV-Angebotes in aufkommensschwachen Zeiten muss demzufolge der Ferienfahrplan herangezogen werden, denn dieser stellt in der Regel das Mindestangebot einer Region dar.

Das Ergebnis einer Fahrplananalyse für den Landkreis Weimarer Land, bei der die Anzahl der Fahrtenpaare je Ortschaft im Ferienfahrplan ermittelt wurde, ist in Tab. 2 aufgezeigt, deren räumliche Verteilung zeigt Abb. 5.

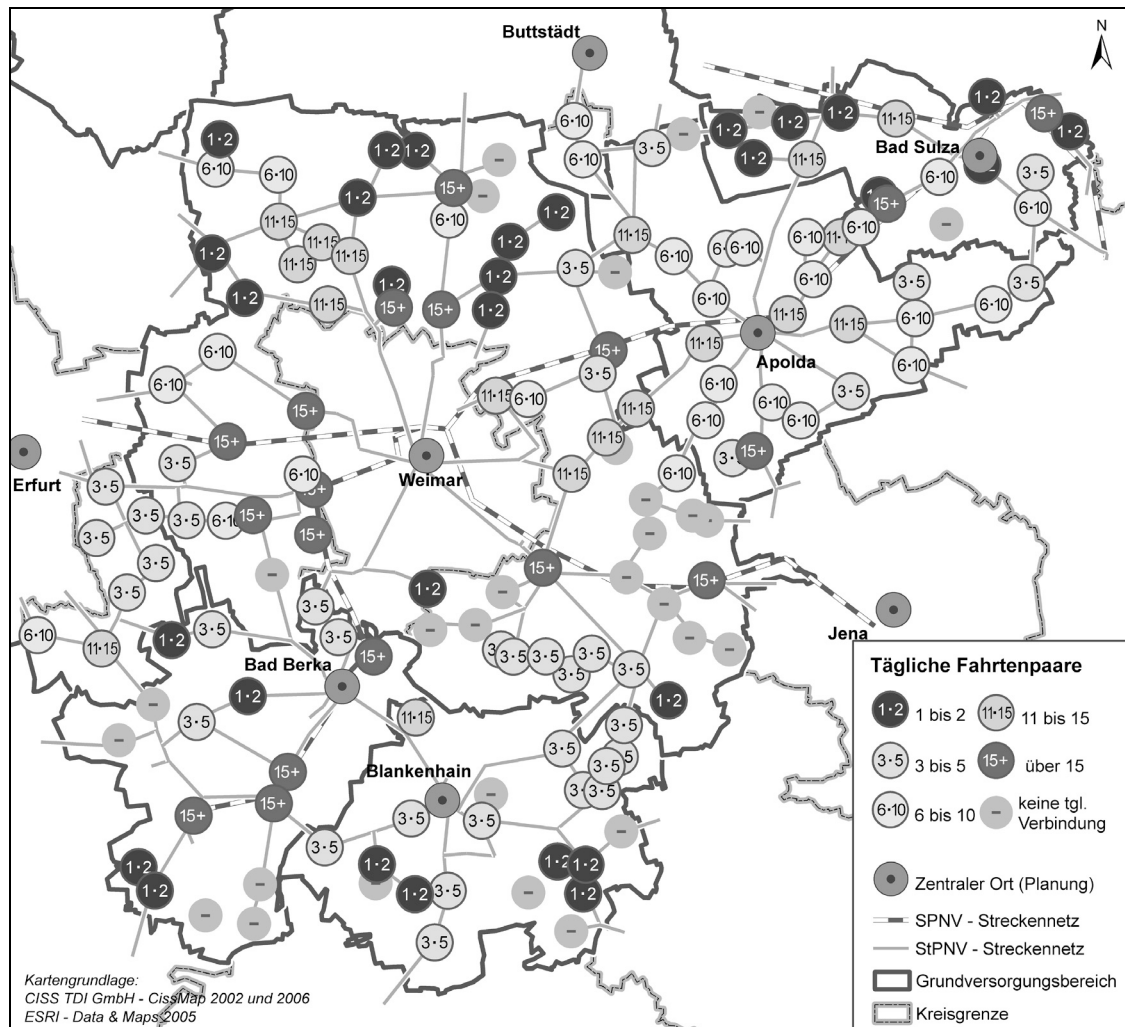
Tab. 2: Fahrplanangebot des ÖPNV in den Orten des Landkreises Weimarer Land (Ferienfahrplan 2006, k. V.: keine tägliche Verbindung)

Fahrtenpaare	Orte	Anteil
über 15	21	13 %
11 bis 15	18	11 %
6 bis 10	28	17 %
3 bis 5	36	22 %
unter 3	30	19 %
k. V.	29	18 %
<i>Gesamt:</i>	<i>162</i>	<i>100 %</i>

Quelle: Fahrplan 2006/2007 LK Weimarer Land

Demnach liegt zwar bei mehr als der Hälfte (63 %, 103) der Orte bzw. Siedlungsgebiete im Landkreis ein Fahrplanangebot vor, das über drei oder mehr Fahrtenpaare verfügt, diesen jedoch stehen 18 % (29) der Orte mit keiner täglichen Verbindung im Ferienfahrplan gegenüber. Daneben liegt ein Angebot lediglich von einem oder zwei Fahrtenpaaren pro Tag bei 19 % der Ortschaften vor, wovon acht Orte (5 %) ein Fahrtenpaar und 22 Orte (14 %) zwei Fahrtenpaare aufweisen. Somit besteht für einen erheblichen Teil der Ortschaften ein Fahrplanangebot, welches der dort lebenden Bevölkerung zumindest während der Ferienzeit nur eingeschränkt bzw. überhaupt nicht ermöglicht, mit öffentlichen Verkehrsmitteln die Zentralen Orte aus dem jeweiligen Versorgungsbereich heraus zu erreichen.

Abb. 5: Fahrplanangebot des ÖPNV in den Ortschaften: Anzahl Fahrtenpaare im Ferienfahrplan 2006 – räumliche Verteilung



Quelle: Eigene Darstellung

Weiterhin ist anzumerken, dass im Landkreis Weimarer Land bisher keine alternativen Bedienungsformen eingeführt wurden. Demzufolge stehen dem Fahrgast in Räumen und zu Zeiten schwacher Verkehrsnachfrage keine Alternativen zum konventionellen Linienverkehr zur Verfügung.

Beförderungszeiten

Zur abschließenden Darstellung der Angebotssituation des öffentlichen Nahverkehrs im Landkreis Weimarer Land sollen auch die Beförderungszeiten von den Ortschaften im Grundversorgungsbereich zum zugeordneten Grundzentrum aufgezeigt werden. Wie bereits beschrieben gibt der *Landesentwicklungsplan Thüringen* als Ziel für die zeitliche Erreichbarkeit der Grundzentren im ÖPNV aus den jeweiligen Versorgungsbereichen 30 Minuten vor (TMBV 2004: 23). Es werden aber keine Aussagen dahingehend getroffen, ob dieser Erreichbarkeitswert sich auf die gesamte Wegedauer bezieht oder lediglich die Beförderungszeit betrifft. Während die Beförderungszeit lediglich die reine Fahrzeit im Verkehrsmittel beinhaltet, setzt sich die gesamte Wegedauer aus den Zu- und Abgangszeiten, der Wartezeit an der Haltestelle, den Beförderungszeiten sowie ggf. den Umsteigezeiten zusammen (Kolks, Fiedler 2003: 484). Insofern unterscheidet sich der Zeitaufwand für die gesamte Reise von der reinen Beförderungszeit. Die dargestell-

ten Beförderungszeiten sind eher als ein Bestandteil der gesamten Wegedauer anzusehen, ohne Berücksichtigung von Zu- und Abgangszeiten.

Für den Landkreis Weimarer Land ist die Verteilung bzgl. der Beförderungszeiten von jeder Ortschaft zu den künftig und gegenwärtig zugeordneten Grundzentren in Tab. 3, deren räumliche Verteilung in Abb. 6 abgebildet. Im Gegensatz zu den Betrachtungen der zeitlichen Verfügbarkeiten liegt der Analyse der Beförderungszeiten nicht der Ferienfahrplan, sondern der Fahrplan zu Schulzeiten zugrunde. Insofern sind ebenfalls die Siedlungsbereiche aufgeführt, die im Ferienfahrplan nicht bedient werden.

Tab. 3: ÖPNV Beförderungszeiten von jeder Ortschaft zum zugeordneten Grundzentrum – Vergleich zwischen der Neugliederung und den bestehenden Zentralen Orten (k. V.: keine Verbindung)

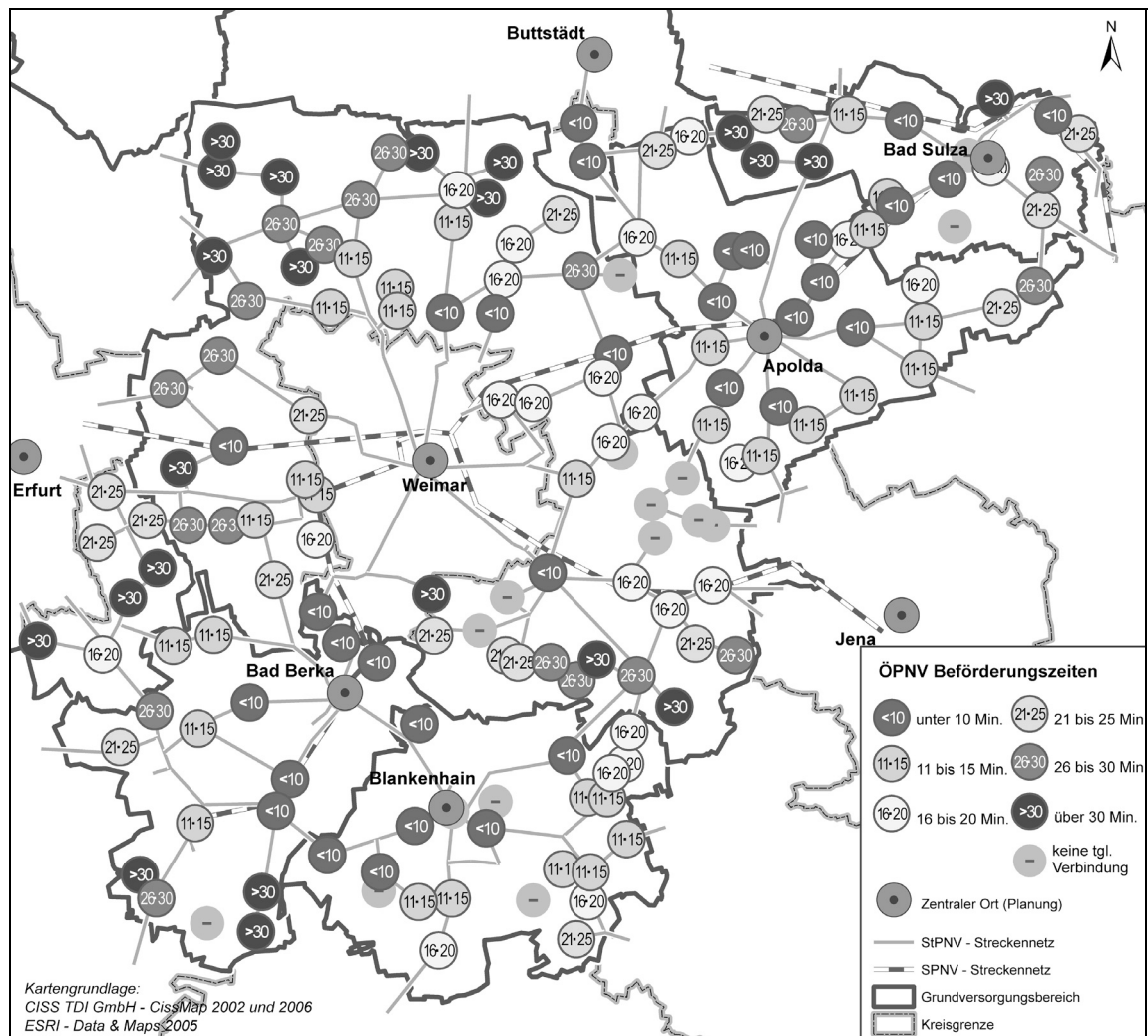
Beförderungszeit in Minuten	Ausrichtung auf künftige Zentrale Orte		Ausrichtung auf bestehende Zentrale Orte	
	Orte	Anteil	Orte	Anteil
unter 10	32	20 %	46	28 %
11 bis 15	31	19 %	34	21 %
16 bis 20	24	15 %	22	14 %
21 bis 25	17	10 %	15	9 %
26 bis 30	19	12 %	10	6 %
über 30	22	14 %	16	10 %
k. V.	17	10 %	19	12 %
<i>Gesamt:</i>	<i>162</i>	<i>100 %</i>	<i>162</i>	<i>100 %</i>

Quelle: Fahrplan 2006/2007 LK Weimarer Land

Die in Tab. 3 enthaltenen Ergebnisse der Fahrzeitanalyse verdeutlichen zunächst, dass die Mehrzahl aller Beförderungszeiten aus einer Ortschaft zum zugeordneten Zentrum sowohl bei den gegenwärtigen Verbindungen als auch unter den Bedingungen einer Neugliederung der Zentralen Orte unter 30 Minuten liegen.

Der Vergleich zwischen den Beförderungszeiten unter den Bedingungen der Neugliederung der Zentralen Orte und ohne Fahrplananpassungen sowie dem aktuellen Stand verdeutlicht jedoch auch die negative Wirkung einer Ausweitung einzelner Grundversorgungsbereiche auf die Beförderungszeiten. Gleichwohl ist ebenso festzustellen, dass der Großteil der Auswirkungen auf die Beförderungszeit – zumindest im Landkreis Weimarer Land – im Bereich unter 30 zu verzeichnen ist. Eine deutliche Verschlechterung mit Verbindungen über 30 Minuten Beförderungszeit ist dagegen lediglich bei wenigen Fällen aufzuzeigen (2%). Die Angebotssituation bzgl. der Beförderungszeiten verdeutlicht jedoch auch, dass sowohl bei den bestehenden Grundversorgungsbereichen als auch künftig Verbindungen vorliegen, die nicht die Zielvorgaben der Landes- und Regionalplanung erfüllen: Siedlungsbereiche ohne ÖPNV-Angebot und Verbindungen über 30 Minuten.

Abb. 6: ÖPNV Beförderungszeiten von jeder Ortschaft im Grundversorgungsbereich zum entsprechenden Grundzentrum – räumliche Verteilung



Quelle: eigene Darstellung

Bewertung der Angebotssituation

Die Analyse zur ÖPNV-Angebotssituation im Landkreis Weimarer Land verdeutlicht ein eher uneinheitliches Bild der zentralörtlichen Erreichbarkeiten innerhalb der neudefinierten Grundversorgungsbereiche. Als bemerkenswert ist die gute räumliche Verfügbarkeit herauszustellen. Die Verfügbarkeit im Sinne eines Fahrplanangebotes zeigt jedoch neben gut erschlossenen Ortschaften auch ein erheblicher Anteil an Orten, welche zumindest im Ferienfahrplan kaum oder nicht berücksichtigt werden. Es ist weiterhin festzustellen, dass die Erweiterung der Grundversorgungsbereiche im Landkreis Weimarer Land keine erheblichen Auswirkungen auf die Beförderungszeiten zum Grundzentrum aufweisen. Die Wirkungen finden eher in den angegebenen 30-Minuten-Bereich statt. Es ist vielmehr ersichtlich, dass bereits bei der bestehenden Situation die Kriterien bzgl. der Beförderungszeiten zu einem keineswegs unerheblichen Teil nicht erreicht werden.

In den Ortschaften mit langen Beförderungszeiten und geringem bzw. keinem Fahrplanangebot ist die Erreichbarkeit zentralörtlicher Grundfunktionen mittels öffentlicher Verkehrsdienstleistung allerdings als nicht gewährleistet anzusehen. Insofern verdeutlicht die Analyse der Erreichbarkeitssituation, dass nicht allein die Definition von ma-

ximalen Beförderungszeiten als alleiniges Kriterium der Erreichbarkeit von Zentralen Orten ausreicht, sondern ebenfalls die Kriterien der Verfügbarkeit von Verkehrsangeboten notwendig sind.

6 Raum, Zeit und Verfügbarkeit – Kriterien der Erreichbarkeit für den Landkreis Weimarer Land

Nachdem für den Landkreis Weimarer Land aufgezeigt wurde, dass sowohl zu den Beförderungszeiten als auch zu den Fahrtenpaaren uneinheitliche Ergebnisse der Erreichbarkeit vorliegen und ein dichtes (radial verlaufendes Liniennetz) zwar eine Voraussetzung, aber nicht Garant einer guten Erreichbarkeit ist, stellt sich die Frage der generellen Erfüllung von Zielvorgaben. Zunächst muss konstatiert werden, dass es im ländlichen Raum aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen³ nicht möglich ist, in allen Teilräumen und zu allen Zeiten des Jahresverlaufes ein konventionelles linienbezogenes ÖPNV-Angebot vorzuhalten, was am Beispiel des Landkreises Weimarer Land verdeutlicht werden konnte. Insofern müssen Kriterien der Erreichbarkeit und des Angebotes herangezogen werden, die es der regionalen Fachplanung erlauben, ein Angebot zu gestalten, das sowohl die adäquate Erreichbarkeit der Zentralen Orte sicherstellt als auch die raumspezifischen Besonderheiten und die wirtschaftlichen Möglichkeiten berücksichtigt. Hierfür ist es unumgänglich, über die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung hinaus konkrete Kriterien der Erreichbarkeit zur Erschließung der Teilgebiete im Grundversorgungsbereich zu definieren.

Zu den wichtigsten Einflussgrößen gehören die Grundversorgungsbereiche der Zentralen Orte, an denen die Verkehrsangebote ausgerichtet werden. Dazu kommen Kriterien, welche die Erreichbarkeit der Zentralen Orte unter adäquaten und „gleichwertigen“ Bedingungen sicherstellen sollen. Der Gestaltungsrahmen für den ÖPNV im Landkreis Weimarer Land ergibt sich somit einerseits aus dem 30-Minuten-Ziel des *Landesentwicklungsplans Thüringen*, andererseits hält der Entwurf des *Regionalplans Mittelthüringen* hierzu fest: „Der Straßenpersonennahverkehr gilt dann als auf die Zentralen Orte ausgerichtet, wenn von den Zentralen Orten ausgehend eine Mindesterschließung des Grundversorgungsbereiches mit täglich mindestens zwei Fahrtenpaaren radial in alle Richtungen [...] gegeben ist.“ (RPMT 2007: 37) Unabhängig von der Wertigkeit der Vorgaben gliedert sich die Erreichbarkeit von Grundzentren somit in die folgenden Komponenten:

- *Raum* Abgrenzung von Grundversorgungsbereichen
- *Zeit* Wegedauer, Beförderungszeiten zum Grundzentrum
- *Verfügbarkeit* im Sinne eines Mindestangebots

Im Folgenden soll exemplarisch für den Landkreis Weimarer Land die Abgrenzung der Angebotsgestaltung zur Realisierung der Zielvorgaben der Landesplanung unter den Gesichtspunkten der drei ÖPNV-Erreichbarkeitskomponenten einer differenzierten Bedienung aufgezeigt werden. Das *differenzierte Bedienungskonzept* (vgl. Abb. 7) unterscheidet hierbei ein Hauptnetz mit bedeutenden Verbindungsachsen sowie ein Ergänzungsnetz zur Anbindung einzelner Siedlungen an das zugeordnete Grundzentrum. Die Einteilung in ein Haupt- und ein Ergänzungsnetz ermöglicht die Definition regionalspezifischer Erreichbarkeitskategorien und deren konkretisierte Zielwerte.

³ Zu den geänderten Rahmenbedingungen des ÖPNV in der Fläche zählen neben den Folgen der demographischen Entwicklung vor allem disperse Verkehrsbeziehungen sowie die finanzielle Ausstattung des Aufgabenträgers (Canzler / Knie 2007: 34 ff.).

Abb. 7: ÖPNV Bedienkonzept – Unterscheidung in Haupt- und Ergänzungsnetz



Quelle: Eigene Darstellung

Haupt- und Ergänzungsnetz

Das Zentrale-Orte-Konzept wird durch die Abgrenzung von Entwicklungs- bzw. Verbindungsachsen ergänzt. Die Regionen entlang dieser Verbindungsachsen sind einerseits durch eine gute Erschließung und Versorgung gekennzeichnet, andererseits dienen diese zur Bündelung und Auslastung der Infrastrukturen (TMBV 2004: 28). Die Landes- und Regionalplanung gibt in den entsprechenden Raumplänen die überregional bedeutenden Achsen vor. Diese Achsen gilt es auf untergeordneter Ebene durch regional bedeutende Achsen zu ergänzen, welche dann als das ÖPNV-Hauptnetz einer Region verstanden werden kann. Im Gemeinschaftlichen Regionalen Rahmenplan Nahverkehr Mittelthüringen 2007–2011 wurde für den Landkreis Weimarer Land bereits eine Definition der einzelnen Verbindungsachsen vorgenommen. Gegliedert nach Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und Straßenpersonennahverkehr (StPNV) wurde ein System verschiedener Verbindungsfunktionsstufen herangezogen. Dieses sieht zwei Kategorien vor:

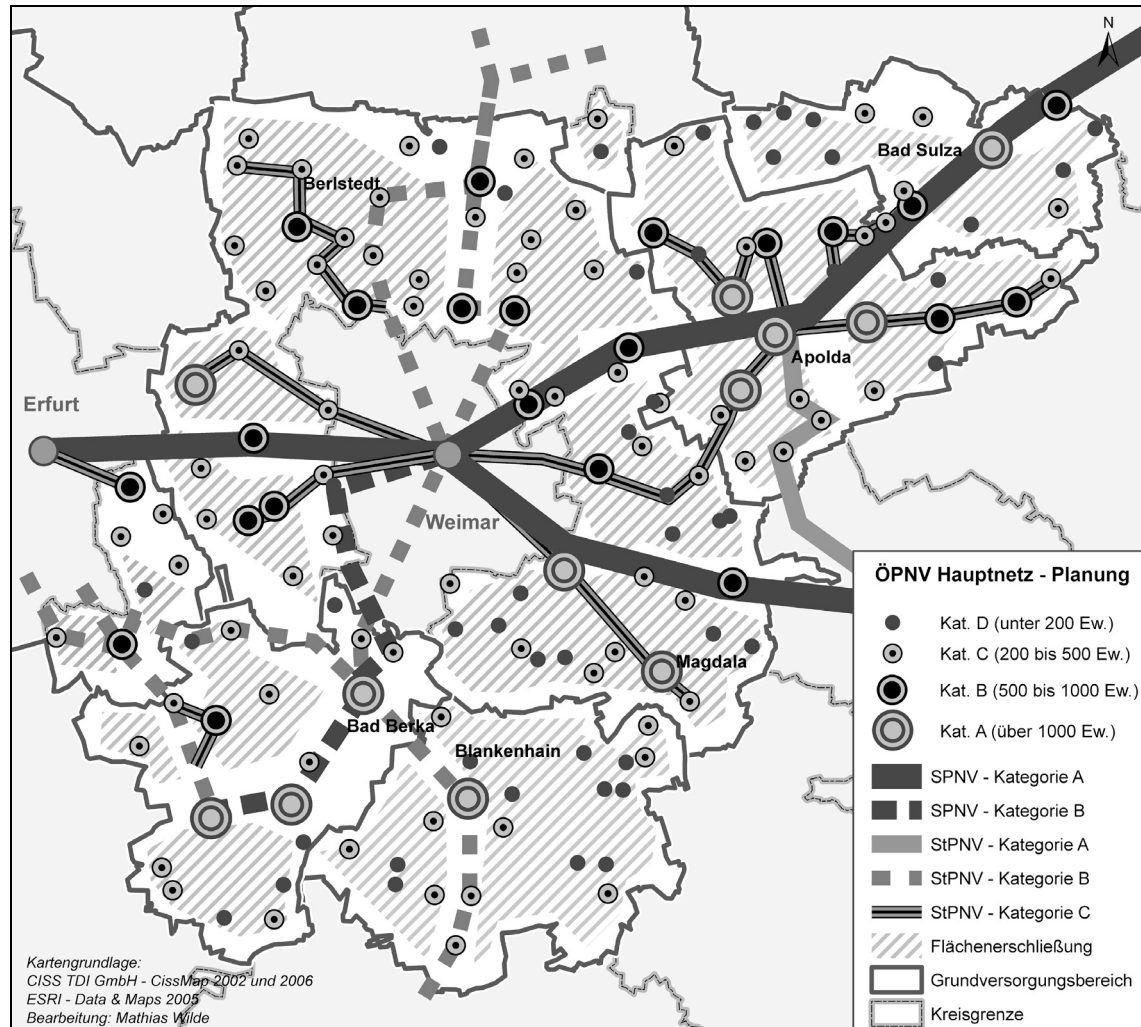
- Achsen der Kategorie A: Nachfragewerte von über 100.000 Fahrgästen pro Jahr und das Vorliegen einer raumordnerischen Verbindung von Oberzentren/Mittelzentren
- Achsen der Kategorie B: Nachfragewerte von 10.000 bis 100.000 Fahrgästen pro Jahr und das Vorliegen einer raumordnerischen Verbindung Grundzentren und höher (ISUP 2007: 46).

Diesen Achsen ist eine StPNV-Kategorie C hinzuzufügen, welche die Verbindungsfunktion weiterer bedeutender Orte (z. B. Sitz von Gemeindeverwaltungen, höhere Einwohnerzahlen) übernimmt. Die so abgegrenzten Verbindungsachsen bilden das Hauptnetz des ÖPNV. Bei dieser Herangehensweise ergibt sich für den Landkreis Weimarer Land die in Abb. 8 dargestellte Situation. Auf diesem Hauptnetz ist ein qualitativ und quantitativ hochwertiges Verkehrsangebot aufgrund der Nachfrage bzw. der Verbindungsfunktion gerechtfertigt.

Die Zwischenräume dieser Achsen müssen jedoch als Räume mit besonderem Erschließungsbedarf gewertet werden (Kirchhoff et al. 1999: C-48 f.). Ein solcher besondere Bedarf in den Achsenzwischenräumen kann auch durch die Analyse der Angebotsituation im Landkreis Weimarer Land bestätigt werden, denn die Defizite sind überwiegend in diesen Räumen anzufinden. Das Ergänzungsnetz des ÖPNV erfasst somit die Orte bzw. Ortsteile, welche nicht im Hauptnetz integriert sind. Dies sind überwiegend Siedlungsbereiche mit geringen Einwohnerzahlen (Orte mit weniger als 500 Einwohnern, vgl. Abb. 8). Dieses Ergänzungsnetz dient ausschließlich der Flächenerschließung.

bung. Das Verkehrsangebot richtet sich hierbei nach dem Bedarf an Mobilitätsangeboten, d. h. entsprechend der Nachfragesituation ist zu entscheiden, ob ein konventionelles Linienangebot gerechtfertigt ist oder Bedarfsverkehre – also flexible Bedienungsformen – die Mobilitätssicherung übernehmen.

Abb.8: Vorschlag zur Unterscheidung der Flächenerschließung und eines Hauptnetzes für den ÖPNV im Landkreis Weimarer Land



Quelle: Eigene Darstellung nach ISUP 2007: 115; ergänzt um StPNV-Kategorie C und Flächenerschließung

Definition von Erreichbarkeitskategorien

Für die Definition der Verkehrsangebote – im Sinne einer Mindestbedienung – steht die Verfügbarkeit im Vordergrund. Die Darstellung der Angebotssituation im Landkreis Weimarer Land des Jahres 2007 hat gezeigt, dass mit den Vorgaben einer Mindesterschließung auf Grundlage von Fahrtenpaaren die Erreichbarkeit nicht umfassend sichergestellt werden kann.

Ausgehend von der Zuordnung zum Haupt- und Ergänzungsnetz ist es letztlich erforderlich, konkrete Erreichbarkeitskategorien sowie Angebotsstandards abzugrenzen. Als Grundlage kann wiederum der *Gemeinschaftliche Regionale Rahmenplan Nahverkehr Mittelthüringen 2007–2011* herangezogen werden, der für die als bedeutend eingestuft Verbindungsachsen bereits Mindestbedienungsstandards festlegt (vgl. Tab. 4).

Tab. 4: Mindestbedienung auf den Hauptverbindungsachsen (HVZ – Hauptverkehrszeit, NVZ – Nebenverkehrszeit, S-F – Sonn- und Feiertags, FP – Fahrtenpaare)

Erreichbarkeitswerte – Verfügbarkeit			
Kategorie	HVZ	NVZ	S-F
SPNV A	30 Min. Takt	60 Min. Takt	60 Min. Takt
SPNV B	60 Min. Takt	60 Min. Takt	120 Min. Takt
StPNV A	60 Min. Takt	-	120 Min. Takt
StPNV B	6 FP	-	3-4 FP

Quelle: ISUP 2007: 81

Für die Flächenererschließung im Ergänzungsnetz sind die in Tab. 4 abgebildeten Standards für die Hauptverbindungsachsen aufgrund der schwachen Nachfrage nicht verhältnismäßig. Berücksichtigt man die vorliegenden Gegebenheiten, ist somit eine Flexibilisierung der öffentlichen Verkehrsangebote zur Aufrechterhaltung bzw. Herstellung der zentralörtlichen Erreichbarkeiten aus den Achsenzwischenräumen im Ergänzungsnetz erforderlich. Um für die Flächenererschließung Mindestwerte der Erreichbarkeit von Zentralen Orten zu definieren, werden als Ausgangspunkt differenzierte Siedlungskategorien vorgeschlagen. Dies bedeutet, dass auf Grundlage der Einwohnerzahlen pro Ort bzw. Ortsteil eine Kategorisierung von Bedienungsstandards erfolgt (vgl. Tab. 5). Anhand der im Landkreis vorliegenden Siedlungsstrukturen und der Bevölkerungsverteilung sowie der in den allgemeinen Planwerken angegebenen Bemessungsgrößen (vgl. Kirchhoff 1999: C-10 f.) können folgende Siedlungs- bzw. Ortskategorien (Einwohner je Ort bzw. Ortsteil) zur Anwendung gelangen:

- *Kategorie A:* über 1.000 Einwohner
- *Kategorie B:* 500 bis 1.000 Einwohner
- *Kategorie C:* 200 bis 500 Einwohner
- *Kategorie D:* unter 200 Einwohner

Die Definition von Bedienungsstandards ist nunmehr an diesen Ortskategorien ausgerichtet, d.h. jeder Ortskategorie wird ein differenziertes Mindestangebot zur Aufrechterhaltung von minimalen Mobilitätsmöglichkeiten zugeordnet. Für den Landkreis Weimarer Land wird hierfür die in Tab. 5 dargestellte Mindestbedienung zu den verschiedenen je Ortskategorie und Verkehrszeit vorgeschlagen.

In den Ortschaften, in denen aufgrund der Einwohnerzahlen (Ortskategorie C und D) – und somit der abzuleitenden geringeren Nachfrage außerhalb des Schülerverkehrs – Linienverkehrsangebote nicht aufrechtzuerhalten sind, wird die Sicherung der Mobilität mittels flexibler Bedienungsformen befürwortet. Der wesentliche Unterschied flexibler Bedienungsformen gegenüber dem konventionellen Linienbetrieb besteht in der Flexibilisierung der Bedienungszeiten und -gebiete. Hierbei werden lediglich nach Bedarf einzelne Haltepunkte angefahren und Fahrgäste lediglich nach vorheriger Anmeldung abgeholt. Zudem können die Fahrzeuge der flexiblen Bedienungsformen in einem begrenzten Rahmen bedarfsabhängig eingesetzt werden. Flexible Bedienungsformen haben sich in unterschiedlicher Ausprägung bewährt. Diese Formen können im Wesentlichen in Bedarfslinien- bzw. Richtungsbandbetrieb sowie Flächenbetrieb klassifiziert werden. Dem Fahrgast stehen dann etwa sogenannte Rufbusse (Richtungsbandbetrieb) oder Anrufsammeltaxis (Flächenbetrieb) zur Verfügung.

Tab. 5: Mindestbedienungsstandards der spezifischen Ortskategorien (HVZ – Hauptverkehrszeit, NVZ – Nebenverkehrszeit, S-F – Sonn- und Feiertags, FP – Fahrtenpaare, Ew. – Einwohner)

Ortskategorie	Erreichbarkeitswerte – Verfügbarkeit		
	HVZ	NVZ	S-F
A (> 1000 Ew.)	> 6 FP	3 FP, ggf. flex. Bedienung	3-4 FP
B (500-1000 Ew.)	3-6 FP	3 FP, ggf. flex. Bedienung	3 FP, ggf. flex. Bedienung
C (200-500 Ew.)	3 FP, ggf. flex. Bedienung	flex. Bedienung	flex. Bedienung
D (< 200 Ew.)	flex. Bedienung	flex. Bedienung	flex. Bedienung

Quelle: ISUP 2007

Welche dieser Bedienungsformen letztendlich zur Anwendung gelangen, bedarf einer konkreten Angebotsplanung, auch unter Berücksichtigung der bestehenden Nachfrage. Für die Planung und Umsetzung flexibler Bedienungsformen kann auf das Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV (BBR 2008) und auf das Handbuch Alternative Bedienung im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB 2008) verwiesen werden.

Die Herangehensweise zur Abgrenzung einer Mindestbedienung des ÖPNV differenziert somit einerseits nach räumlichen Kriterien und andererseits nach Kriterien der Verfügbarkeit: *nach räumlichen Kriterien* im Sinne der übergeordneten Verbindungsachsen sowie der vorgeschlagenen Ortskategorien, *nach Kriterien der Verfügbarkeit* im Sinne einer Unterscheidung des Angebotes in konventionelle und flexible Bedienungsformen.

Auch wenn es nicht sinnvoll erscheint, eine solche Differenzierung der Erreichbarkeit in den übergeordneten Entwicklungsplänen festzuhalten, zeigt es gleichwohl, dass Mindeststandards allein auf Grundlage von Fahrtenpaaren eher als theoretische Annahmen zu werten sind (vgl. hierzu auch Danielzyk, Koch 2002: 205). Unter Berücksichtigung der vorliegenden Gegebenheiten sollte daher die Aufrechterhaltung bzw. Herstellung der zentralörtlichen Erreichbarkeiten aus den Achsenzwischenräumen durch eine Neuausrichtung – Flexibilisierung – der öffentlichen Verkehrsangebote erfolgen. Diese Entwicklung gilt es zu fördern, weswegen die Definition zentralörtlicher Erreichbarkeit neben der räumlichen und zeitlichen Dimension auch eine Dimension der Verfügbarkeit von öffentlichen Verkehrsangeboten berücksichtigen muss.

7 Zusammenfassung und Fazit

Die Erreichbarkeit Zentraler Orte mittels öffentlicher Verkehrsangebote wird von der Landes- und Regionalplanung als eines der wesentlichen Kriterien zur Sicherung der Zugänglichkeit von Grundfunktionen angesehen. Um dem gerecht zu werden, sind in den entsprechenden übergeordneten Planungsinstrumenten konkrete Versorgungsbereiche der Grundzentren abgegrenzt sowie Zielvorgaben zur ÖPNV-Erreichbarkeit fest-

gehalten. Diese Zielvorgaben beinhalten in den Ländern Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt vorwiegend die Vorgabe von Zeiten, in denen der Zentrale Ort mit öffentlichen Verkehrsangeboten zu erreichen sein sollte. Angaben eines vorzuhaltenden Mindestangebotes mit einer definierten Anzahl von Fahrten des öffentlichen Verkehrs ergänzen die Zielvorgaben. Die dargestellte Angebotssituation im Landkreis Weimarer Land verdeutlicht dagegen ein ÖPNV-Angebot, welches in einzelnen Siedlungsbereichen zumindest außerhalb der Schulzeiten die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung nicht bzw. lediglich bedingt widerspiegelt. Es offenbart sich somit eine Abweichung zwischen den Vorstellungen der Landes- und Regionalplanung und der tatsächlich bestehenden Erreichbarkeitssituation in den Kommunen. Hierbei zeigte sich weniger das Zeitkriterium als kritische Größe, vielmehr konnte die Verfügbarkeit des Angebotes in einzelnen Siedlungsbereichen als problematisch dargestellt werden.

Dementsprechend sind Angaben von Beförderungs- bzw. Erreichbarkeitszeiten unerheblich, solange nicht auch Aussagen zur Verfügbarkeit getroffen werden. Wobei hierfür angesichts der Rahmenbedingungen im ländlichen Raum das Kriterium der Fahrtenpaare allein als zu unspezifisch anzusehen ist, denn einerseits verfügt dieses über wenig Aussagekraft bzgl. eines Mindestangebotes, andererseits wird es nicht den Konzepten alternativer Angebotsplanung gerecht. Vielmehr ist es wohl angebracht, innerhalb der übergeordneten Planungsinstrumente eine adäquate Erreichbarkeit der Zentralen Orte in den Versorgungsbereichen festzuhalten, welche neben Erreichbarkeitszeiten auch eine regionalspezifische Verfügbarkeit vorgibt. Angesichts kommunaler Planungshoheit liegt es in der Verantwortung der Aufgabenträger, die Zielvorgaben zu konkretisieren. Diese sind in der Lage auf regionalspezifische Gegebenheiten einzugehen sowie die Erreichbarkeit von Grundfunktionen zu gewährleisten. Daneben kann festgehalten werden, dass eine Neuausrichtung des Zentralen-Orte-Systems auch immer mit einer Überprüfung und ggf. Neuausrichtung des bestehenden ÖPNV-Angebotes einhergehen muss, um die Erreichbarkeit der Grundzentren zu gewährleisten.

Es sind letztendlich Konzepte zu finden, die sowohl die Verfügbarkeit bzw. Erreichbarkeit von Grundfunktionen gewährleisten als auch die sich ändernde Situation im ländlichen Raum berücksichtigen. Allgemeingültige Lösungsansätze kann es aufgrund spezifischer Gegebenheiten und lokaler Besonderheiten nicht geben, jede Region muss unter den gegebenen Voraussetzungen zu eigenen angepassten Lösungen kommen. Für den Landkreis Weimarer Land wurde der Versuch unternommen, einen solchen Lösungsweg aufzuzeigen. Durch die dargestellte differenzierte Bedienung (konventionelle und flexible Bedienungsformen) mit der Abgrenzung in ein Haupt- und ein Ergänzungsnetz ist die spezifische Situation im ländlichen Raum aufgegriffen und exemplarisch ein Beitrag zur Aufrechterhaltung öffentlicher Verkehrsangebote abgeleitet worden.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Hannover.
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 37, S. 16-23, Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Anpassungsstrategien für ländliche periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Bonn.

- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217. Hannover.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2004): Personennahverkehr für die Region – Innovationen für Nachhaltige Mobilität. Berlin.
- Bracher, T.; Trapp, J. H. (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV. Berlin.
- Canzler, W.; Knie, A. (2007): Jenseits von Bussen und Bahnen – Der öffentliche Verkehr auf dem Land wird automobiler. In: Beetz, St. (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation. Berlin.
- Danielczyk, R.; Koch, R. (2002): Zur Steuerungswirksamkeit des Zentralen-Orte-Konzeptes. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217. Hannover, S. 177-216.
- Holz-Rau, C. (2006): Immer mehr und gleichzeitig weniger! Über die Chancen zur Teilhabe. In: Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (Hrsg.): Technikfolgenabschätzung, Theorie und Praxis. Bd. 15, Heft 3, Karlsruhe, S. 38-47.
- ISUP – Ingenieurbüro für Systemberatung und Planung (2007): Gemeinschaftlicher Regionaler Rahmenplan Nahverkehr Mittelthüringen 2007–2011. Dresden.
- Kersten, J. (2006): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Umwelt und Planungsrecht, Heft 7, S. 245-252. München.
- Kirchhoff, P. et al. (1999): Planungshandbuch für den öffentlichen Personennahverkehr in der Fläche. Bad Homburg.
- Kocks, M.; Thrun, T. (2005): Anpassungsstrategien für ländliche, periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn.
- Kolks, W.; Fiedler, J. (Hrsg.) (2003): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis – Band I Planung – Bau – Betrieb. Berlin.
- MBV Sachsen-Anhalt – Ministerium für Bau und Verkehr, Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1999): Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt 1999 zuletzt geändert 2005. Magdeburg.
- RPMT – Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (Hrsg.) (2007): Entwurf der Planunterlagen des Regionalplans Mittelthüringen – Teil II Regionalplan Mittelthüringen. Weimar.
- Sedlacek, P. (Hrsg.) (2001): Die Landkreise und kreisfreien Städte des Freistaates Thüringen. Erfurt.
- SMI – Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen. Dresden.
- Spangenberg, M. (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels. Bonn.
- Strubelt, W. (2006): Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6-7, Bonn, S. 305-308.
- TIM – Thüringer Innenministerium (Hrsg.) (1999): Regionaler Raumordnungsplan Mittelthüringen. Erfurt.
- TLS – Thüringer Landesamt für Statistik (Hrsg.) (2004): Entwicklung der Bevölkerung Thüringens bis 2020 nach Kreisen. Bevölkerungsvorausberechnung. Erfurt.
- TLS – Thüringer Landesamt für Statistik (Hrsg.) (2007 a): Bevölkerung am 31. Dezember nach Kreisen. <http://www.tls.thueringen.de>, abgerufen am 29.05.2007. Erfurt.
- TLS – Thüringer Landesamt für Statistik (Hrsg.) (2007 b): Entwicklung der Bevölkerung Thüringens von 2006 bis 2050 – Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Erfurt.
- TMBV – Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hrsg.) (2004): Landesentwicklungsplan 2004. Erfurt.
- VBB – Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2008): Handbuch Alternative Bedienung im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. Berlin.
- WM BW – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg LEP 2002. Stuttgart.

Hans Pohle

Die Finanzierungsbasis der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt – Chancengleichheit im Standortwettbewerb?¹

Gliederung

- 1 Kommunale Haushalte, regionale Entwicklung und Gleichwertigkeit – Ein Problemaufriss
- 2 Datenbasis, Analyseindikatoren und räumliches Analyseraster
 - 2.1 Empirische Basis und verwendete Indikatoren
 - 2.2 Raumbezug und Raumtypen
 - 2.3 Analysemethodik
- 3 Empirische Analyse der kommunalen Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt
 - 3.1 Eine Gesamtbetrachtung: Niveau, Struktur und Entwicklung der kommunalen Finanzierungsbasis
 - 3.2 Räumliche Disparitäten der kommunalen Finanzierungsbasis
 - 3.3 Das Beispiel der drei Oberzentren
- 4 Ergebniszusammenfassung und Schlussfolgerungen: Kommunale Fiskalpolitik und Handlungspotenziale der Kommunen

Literatur

1 Kommunale Haushalte, regionale Entwicklung und Gleichwertigkeit – Ein Problemaufriss

Die aktuelle Debatte um Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von Teilgebieten in der Bundesrepublik thematisiert vor allem die Wachstums- und Effizienzziele der Förderung durch die regionale Wirtschaftspolitik, die Rolle der kommunalen Haushalte bleibt häufig ausgeblendet (z. B. BBR 2006). Jedoch ist gerade die Ausstattung der öffentlichen Haushalte mit „freien“ Mitteln und damit die fiskalische Handlungsfähigkeit der Kommunen die Grundlage der regionalen Entwicklung und determiniert die Chancengleichheit im interkommunalen und internationalen Standortwettbewerb. Nicht nur das eigenständige wirtschaftspolitische Handeln der Kommunen, sondern auch die „Einwerbung“ von Fördermitteln ist unmittelbar an diese „freien“ Mittel gebunden, müssen diese Fördermittel ja in mehr oder weniger großem Ausmaß durch die Kommunen kofinanziert werden. Ohne fiskalische Handlungsfähigkeit ist also eine „aktive“ Rolle der Kommunen im zunehmenden Wettbewerb der Standorte kaum mehr denkbar.

¹ Der Beitrag lehnt sich konzeptionell an eine vergleichbare Analyse der kommunalen Haushalte in Niedersachsen an (Hardt, Pohle 1999: 131-154).

Aber auch die „passive“ Rolle der Kommunen für die Sicherung der Daseinsfunktionen in ihrem Wirkungsbereich scheint gefährdet, wenn sie über nur unzureichende Finanzausstattungen verfügen können. Immerhin sollen Städte, Gemeinden und Kreise einen Großteil der notwendigen Einrichtungen der technischen, sozialen und kulturellen Infrastruktur für Haushalte und Unternehmen schaffen und unterhalten; dies erfordert eine insgesamt ausreichende Finanzausstattung. Wenn somit die Städte und Gemeinden die ihnen im Rahmen der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung zukommende Funktion, Versorgungszentrum für ihren Einzugsbereich, Wachstumspol und Schwerpunkt des Arbeitsplatzangebots im Sekundär- und Tertiärbereich zu sein (Haubner, Pohle 1988: 267 ff.), aufgrund fiskalischer Probleme nicht oder nur mehr unzureichend ausfüllen können, hätte dies nicht nur gesamtwirtschaftliche Konsequenzen; damit bräche auch die Basis der raumbezogenen Ausgleichsmechanismen weg, sei es in der regionalen Wirtschaftspolitik und in der Raumordnung, sei es im kommunalen Finanzausgleich und in der interkommunalen Kooperation.

Für die Aufgabenerfüllung der Kommunen ist ihre jeweilige Finanzsituation ausschlaggebend. Zudem wird sie im interregionalen und internationalen Standortwettbewerb u. a. auch als Maßstab künftiger Leistungsfähigkeit angesehen. Seit langem zeigt sich, dass die Kommunen im Zuge der Anpassung an sich verengende finanzielle Handlungsspielräume bestimmte, unter Entwicklungsaspekten besonders wichtige Aufgaben vernachlässigen (müssen), weil andere, vor allem gesetzlich vorgeschriebene und geregelte Aufgaben wachsende Teile der verfügbaren Mittel binden (Hardt, Hoffmann, Postlep 1996). Dies hat sich bis heute nicht grundlegend geändert. Insbesondere die Investitionstätigkeit, der unter gesamt- und regionalwirtschaftlichen Entwicklungs- und Wettbewerbsgesichtspunkten großes Gewicht zukommt, leidet gerade in Ostdeutschland – nach der Aufbauphase nach der Wende und den damit verbundenen öffentlichen und privaten Investitionen – in letzter Zeit sogar wieder sehr (Karrenberg, Münstermann 2005: 8). Die Situation der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland hat sich seit der Einheit Deutschlands jedoch nur unwesentlich verbessert. Diese sind weiterhin auf die Transfers aus dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich angewiesen (Karrenberg, Münstermann 2005: 64 ff.). Dies gilt auch und insbesondere für Sachsen-Anhalt und seine Kommunen. Die Leistungsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen ist daher möglicherweise auch in Sachsen-Anhalt gefährdet.

Diese Finanzenge ist aber nicht nur ausgabeseitig von Bedeutung. Auch auf der Einnahmeseite sind große Probleme in Ostdeutschland und besonders in Sachsen-Anhalt zu konstatieren. Wegen der fehlenden Wirtschaftskraft des Landes und der Kommunen insgesamt sind die Möglichkeiten, die Landes- und Kommunalhaushalte über zunehmende Steuereinnahmen zu sanieren, sehr eng begrenzt. Der sich weiter fortsetzende demographische Wandel mit den sich kumulierenden Effekten des Bevölkerungsrückgangs wegen fehlender Geburten und weiterhin hoher Abwanderung in den Westen der Bundesrepublik sowie die zunehmende Alterung der verbleibenden Bevölkerung trifft auch die kommunale Haushalte einnahmeseitig besonders stark. Steuereinnahmen fallen aus und die Einnahmen aus dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich gehen möglicherweise zurück (Konze 2007: 37 ff.; sowie auf Landesebene Sachsen-Anhalt: Schädlich, Steinhardt 2007: 35 f.; Ragnitz 2005).

Dass sich diese Finanzenge räumlich neutral auswirkt, ist dabei eigentlich wenig wahrscheinlich: Bevölkerung, Betriebsstätten und Arbeitsplätze, die Standorte öffentlicher Einrichtungen und Infrastruktur und andere Einnahme- und Ausgabedeterminanten sind räumlich nicht gleichmäßig verteilt und daher sind die Einnahmemöglichkeiten der Kommunen, ihre Aufgaben und damit ihre Ausgabennotwendigkeiten unterschiedlich

groß. Schon die Ausgangsbedingungen, unter denen sich die Strukturen der kommunalen Haushalte herausbilden, sind deshalb von Region zu Region und von Kommune zu Kommune verschieden, was differenzierte Ausprägungen der fiskalischen Handlungspotenziale der Kommunen erwarten lässt (Junkernheinrich 1991 a: 38 f.). Darüber hinaus könnte die anhaltende Finanzkrise der öffentlichen Hände auf Bundes- und Länderebene noch bestehende Disparitäten verstärken oder sogar neue hervorrufen. Dies impliziert, wenn es sich bestätigen lässt und man den Grundsatz der Gleichwertigkeit als Chancengleichheit oder Startgerechtigkeit für die Kommunen im interkommunalen Standortwettbewerb ernst nimmt, zusätzlichen horizontalen Ausgleichsbedarf des Staates. Aber auch das Anpassungsverhalten und die Reaktionen auf entstehende Haushaltsprobleme werden unterschiedlich ausfallen, und zwar je nach Ausgangssituation eher im Einnahme- oder eher im Ausgabenbereich. Das Haushaltsgebaren der Kommunen kann insofern nochmals zusätzliche Entwicklungsdisparitäten zwischen Kommunen und Regionen hervorbringen (Postlep 1993: 23 f.).

Wie sich allein die fiskalischen Ausgangsbedingungen im Raum entwickeln, ist aufgrund der Komplexität kommunaler Haushalte und ihrer Determinanten, aber auch aufgrund der Schwierigkeiten der Raumtypisierung und -abgrenzung jedoch nicht ohne Weiteres zu erkennen. Isoliert betrachtete Indikatoren, wie etwa Steuereinnahmen oder Schuldenstand je Einwohner, helfen dabei nicht viel weiter. Sie zeigen, weil sie die Ausgabennotwendigkeiten vernachlässigen, in der Regel ein sehr einseitiges – und damit verzerrtes – Bild. Hier sind Analysen erforderlich, die die Basis der Kommunalfinanzen betreffen. Während für westdeutsche Länder entsprechende Analysen vorliegen (Hardt 1999; Hardt, Pohle 1999 für Niedersachsen), ist die Situation in den ostdeutschen Bundesländern noch nicht hinreichend analysiert (für Sachsen vgl. Hardt, Schiller 2006). Untersuchungen für die westdeutschen Bundesländer (Hardt 1999) zeigen, dass sich die räumlichen Disparitäten der fiskalischen Handlungsfähigkeit durch die anhaltende fiskalische Krise und das weiterhin ausbleibende Wirtschaftswachstum weiter vergrößert haben. Während die Kernstädte sehr stark an fiskalischen Potenzialen verloren haben, sind offensichtlich die Stadt-Umland-Kommunen die Gewinner. Gleiches könnte auch für die Situation in Ostdeutschland gelten (Zimmermann 2006: 6 ff.), was am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt untersucht werden soll. Hinzu kommt die noch immer nicht hergestellte „Normalität“ der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland, die sich wohl wegen auch zukünftig zu geringer Steuerbasis auch weiterhin wesentlich auf die Transfers aus dem Solidarpakt und den Länderfinanzausgleich stützen müssen (Pohle 2003: 20 f.).

Der Frage nach den räumlichen Differenzierungen der fiskalischen Handlungsfähigkeit der Kommunen in Sachsen-Anhalt wird deshalb im Folgenden mit einer empirisch gestützten Analyse für den Zeitraum von 1995 bis 2004 genauer nachgegangen. Dieser Zeitraum umfasst sowohl Phasen der Konsolidierung bei der Etablierung der kommunalen Selbstverwaltung nach der deutschen Einheit, Phasen der Entlastung der kommunalen Haushalte als auch Phasen steigenden Problemdrucks. Er schließt mögliche singuläre Ereignisse ebenso ein wie auch längerfristige, strukturelle Tendenzen – etwa die Zunahme der Arbeitslosigkeit und der Zahl der Sozialhilfeempfänger – und kann damit auch über Veränderungen der Potenziale der kommunalen Haushalte im Zeitablauf und in unterschiedlichen Raumtypen Aufschluss geben.

Einen Einstieg in die Thematik bietet zunächst die Frage, wie sich wichtige Segmente der kommunalen Finanzen in Sachsen-Anhalt im Beobachtungszeitraum insgesamt entwickelt haben. Anschließend ist zu untersuchen, wie sich diese Situation in unterschiedlichen Raumtypen ausgeprägt hat, ob sich wesentliche Veränderungen im Zeitablauf

ergeben haben und ob sich die These von der Verstärkung oder der Neubildung regionaler Disparitäten und damit ein neuer Ausgleichstatbestand unter den Aspekten der kommunalen Chancengleichheit bestätigen lässt. In einem abschließenden Abschnitt ist auf die Frage nach typischen kommunalen Handlungsoptionen einzugehen sowie ein Fazit zu ziehen.

2 Datenbasis, Analyseindikatoren und räumliches Analyseraster

2.1 Empirische Basis und verwendete Indikatoren

Die anschließende Betrachtung der Entwicklungen in den Kommunalhaushalten von Sachsen-Anhalt stützt sich ausschließlich auf Daten der amtlichen Statistik² für die Jahre 1995 bis 2004. Da nur die – mit gewisser zeitlicher Verzögerung veröffentlichten – Rechnungsergebnisse hinreichend differenziert ausgewiesen werden, muss der damit verbundene zeitliche Rückstand gegenüber dem Publikationsjahr dieser Studie in Kauf genommen werden; die Möglichkeiten der Indikatorenbildung rechtfertigen dies aber durchaus. Zudem ist zu bedenken, dass mit dem Jahr 2005 eine Veränderung in der Zuständigkeit für und der Finanzierung von Arbeits- und Sozialhilfe eingetreten ist, die „Hartz IV“-Regelungen traten in Kraft, sodass gerade die Ausgaben bezüglich dieser Bereiche einem erheblichen Strukturbruch unterliegen, die eine Fortschreibung der Daten innerhalb einer Zeitreihe und ihren Vergleich über diesen Zeitpunkt hinaus als – ohne großen Aufwand und sehr fehlerbehaftet – nicht machbar und daher nicht sinnvoll erscheinen ließen. Nach der Zusammenlegung von AL-Hilfe und Sozialhilfe zu ALG 2 nach Hartz IV ab 2005 müssten die Bedarfe der AL-Hilfe noch dazugerechnet werden,³ daher endet die Betrachtung in 2003 bzw. 2004.

Die Wahl der verwendeten Analyseindikatoren basiert auf der Hypothese, dass die Kommunen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel in wachsendem Maße zur Finanzierung gesetzlich vorgegebener Aufgaben verwenden müssen. Dabei sind weniger die Gesamteinnahmen oder die Gesamtausgaben der Kommunen von Interesse: Soweit sich Ausgaben aus speziellen Einnahmen – Gebühren, Beiträgen, Erstattungen, Umlagen oder auch Zweckzuweisungen u.Ä. – decken lassen, berühren hier Ausgabe-schwankungen die Haushaltsstrukturen eigentlich nicht. Entscheidender ist das Verhältnis zwischen allgemeinen Deckungsmitteln – insbesondere aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen – und den daraus finanzierten, nicht durch Entgelte abgedeckten „Zuschussbedarfen“ in verschiedenen Aufgabenfeldern, insbesondere im Bereich der Sozialausgaben.

Die empirische Analyse stützt sich deshalb zunächst auf den Indikator der kommunalen „**Finanzierungsbasis**“ (Hardt, Pohle 1999: 113 ff.). Diese Maßzahl soll die Fähigkeit der Gemeinden abbilden, eigene, zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen. Sie setzt sich aus drei Einzelgrößen zusammen:

- dem **Steueraufkommen** der Gemeinden, das die Steuerbasis aus Grund- und Gewerbesteuern sowie den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer umfasst
- den **allgemeinen Finanzaufwendungen** an die Gemeinden und (Land)Kreise, die sich aus Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs addieren, und

² Die Zahlen über die Rechnungsergebnisse des Verwaltungshaushaltes der Gemeinden in Sachsen-Anhalt wurden dem Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle/Saale (IWH) freundlicherweise vom Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt (StaLA) überlassen. Das IWH hat diese dem Autor dankenswerterweise elektronisch aufbereitet zur Verfügung gestellt (Rosenfeld, Heimpold 2007).

³ Erste Abschätzungen für die Städte finden sich im Gemeindefinanzbericht 2005 (Karrenberg, Münstermann 2005: 16 ff.).

- den **kommunalen Zuschussbedarfen in der sozialen Sicherung**, in denen die Ausgaben und die speziellen Einnahmen der Sozial- und Jugendhilfe saldiert werden.

Der Indikator „Finanzierungsbasis“ wird wie folgt berechnet:

$$\begin{aligned} \text{Finanzierungsbasis} = & \text{Steueraufkommen} \\ & + \text{allgemeine Zuweisungen} \\ & - \text{Zuschussbedarfe in der Sozial- und Jugendhilfe} \end{aligned}$$

Abb. 1: Indikatoren zur Situation öffentlicher Haushalte

Steuereinnahmekraft:	Summe der mit den landesdurchschnittlichen Hebesätzen multiplizierten Realsteuermessbeträge zuzüglich Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
Zuschussbedarfe:	Ausgaben für Einzelaufgaben abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen (Gebühren und Beiträge, spezielle Zuweisungen und Erstattungen)
Freie Spitze:	Nettozuführung zum Vermögenshaushalt abzüglich ordentlicher Tilgung
Finanzkraft:	Steuer(einnahme)kraft erweitert um die nicht zweckgebundenen verfassungs- oder einzelgesetzlich geregelte Teilhabe der Kommunen an den Einnahmequellen des Landes
Finanzierungsbasis:	Steuereinnahmen zuzüglich allgemeiner Zuweisungen, abzüglich der Zuschussbedarfe in der Sozial- und Jugendhilfe

Quelle: Hardt, Pohle 1999

Anders als üblicherweise verwendete Indikatoren (Abb. 1), wie insbesondere die „freie Spitze“, sagt die Finanzierungsbasis nicht unbedingt etwas über die individuelle Finanzsituation einer Kommune – die ja auch aus eigenem Handeln heraus angespannt sein kann – aus. Die Finanzierungsbasis beschreibt vielmehr mittel- und langfristig die potenziellen Freiheitsspielräume in der Gestaltung der kommunalen Haushalte im Rahmen der geltenden gesetzlichen Regelungen, weil sie

- Einzelgrößen erfasst, die weitgehend außerhalb der kommunalen Gestaltungshoheit liegen. Nur im Bereich der Steuereinnahmen ist eine gewisse Steuerungsfähigkeit (Hebesätze) vorhanden,
- wesentliche Größen sowohl auf der Einnahmeseite, als auch der Ausgabenseite des Haushalts der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt umfasst und
- „in Grenzen stetige“ Variable als Basis der mittel- und langfristigen Haushaltsplanung der Kommunen einbezieht, sodass erratische Veränderungen und sog. „Ausreißer“ in der zeitlichen Betrachtung nur selten auftreten sollten. Dennoch werden gerade mittel- und langfristige strukturelle Veränderungen gut abgebildet.

Während die verwendeten Einnahmekennziffern einen Großteil der allgemeinen Deckungsmittel abbilden, lässt sich mit den Zuschussbedarfen für die Sozial- und Jugendhilfe nur ein Teil der staatlich regulierten Aufgaben und der damit vorgegebenen Finanzierungsbedarfe der Kommunen erfassen. Gerade dieser Teil zeichnete sich aber – verglichen mit anderen staatlich vorgegebenen Aufgaben – durch eine hohe Entwicklungsdynamik aus. Der Anteil an allgemeinen Deckungsmitteln, der damit gebunden wird, ist stetig gewachsen und wird von jeher in allen Kommunen für die Auszehrung der kom-

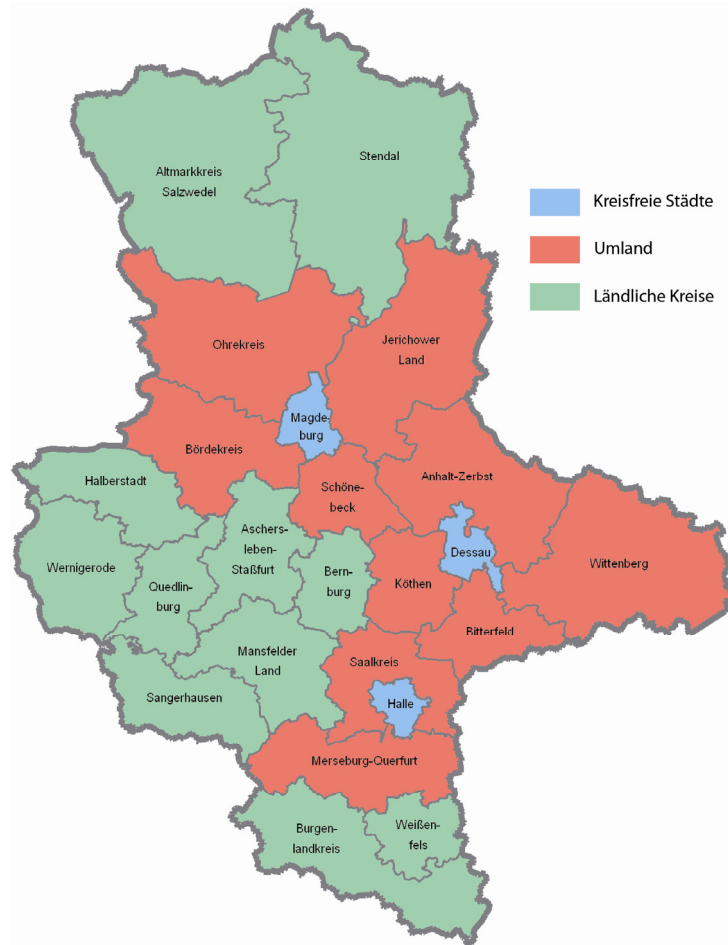
munalen Finanzierungsbasis verantwortlich gemacht (Hardt, Hoffmann, Postlep 1991: 27 ff.). Der aus diesen Größen gebildete Indikator kann zunächst als Indiz für ihre generelle Situation, und damit für den „fiscal stress“ der Kommunen, gelten. Je größer dieser Indikator, umso leichter fällt es *ceteris paribus* den Kommunen, ihre pflichtigen und ihre freiwilligen Aufgaben zu finanzieren und zu erfüllen. Er eignet sich insofern zwar nicht zur konkreten, monetären Abschätzung der den Kommunen noch verbliebenen finanziellen Handlungsspielräume, bildet allerdings eine wichtige Basis für die Möglichkeiten aktiver Entwicklungspolitik der Kommunen.

2.2 Raumbezug und Raumtypen

Die Möglichkeiten, besondere raumbezogene Entwicklungen und ihre Determinanten empirisch herauszuarbeiten, sind so vielfältig wie die Raumtypen, die sich anhand verschiedenster Merkmale bilden lassen. Eine dieser Möglichkeiten ist die Klassifizierung von Raumeinheiten nach geographisch-siedlungsstrukturellen Merkmalen. Darauf stellt auch die hier gewählte Unterscheidung zwischen größeren Städten, ihrem Umland und anderen Räumen ab. Die Aggregation der Mess- bzw. Untersuchungsvariablen solcher Einheiten zu einer Gesamtgröße (Raumtyp) und ihr Vergleich entweder mit anderen (disjunkten) Raumkategorien oder mit dem Durchschnitt für den Gesamttraum zeigt mögliche spezifische Besonderheiten der gebildeten Raumtypen auf und lässt so generalisierende Aussagen über die zugehörigen Raumeinheiten dieses Typs zu (Junkernheinrich 1991 b: 135 f.). Sie bietet damit eine einfache Möglichkeit, die raumspezifischen fiskalischen Freiheitsspielräume der Kommunen und ihre räumlichen Ursachen aufzudecken (Junkernheinrich 1991 a: 33 ff.). Allerdings ist mit einer solchen Aggregation auch ein gewisser Informationsverlust verbunden, der sich in einer Nivellierung der räumlichen Unterschiede und ihrer Ursachen niederschlagen kann. Generelle Tendenzen sollten allerdings gerade bei der gewählten Zeitreihenanalyse und insbesondere bei der Querschnittsanalyse erkennbar bleiben.

Für die Aggregatbildung kommen viele unterschiedliche Methoden infrage, z. B. von der siedlungsstrukturellen Gliederung des BBR, über die Abgrenzung anhand von Pendlerverflechtungen bis hin zu Versorgungsbereichen im Rahmen des Zentrale-Orte-Systems. Für die hier vorzunehmende Aggregation der Gemeindedaten zu den drei Raumkategorien erwies sich allerdings eine einfache Zuordnung auf der Ebene von (Land-)Kreisen als sinnvoll, weil im Gegensatz zu den einnahmeseitigen Größen der Steuereinnahmen und der allgemeinen Zuweisungen auf Gemeindeebene die kommunalen Aufgabe der Sozialhilfe im Land Sachsen-Anhalt auf der Ebene der Kreise angesiedelt ist, was eine gemeindeweise Aggregation und Zuordnung dieser Variablen zu unterschiedlichen Raumtypen innerhalb eines Kreises nicht zuließ. Daher wurden die Gemeindedaten zunächst auf Kreisebene aggregiert (Stand bis zur Kreisreform 2007) und mit den entsprechenden Zahlen des jeweiligen Kreises zusammengeführt (deshalb wird in folgender Auswertung immer von „kommunalen“ Variablen gesprochen). Daran anschließend wurden die drei Oberzentren (kreisfreien Städte) des Landes Sachsen-Anhalt als Raumkategorie „Kreisfreie Städte“ zusammengeführt. Die jeweils an sie angrenzenden Landkreise werden im Rahmen dieser Untersuchung als „Stadttrandkreise“ und die restlichen Landkreise als „Ländliche Kreise“ bezeichnet (vgl. Abb. 2).

Abb. 2:
Raumkategorien
in Sachsen-Anhalt



Gebietsstand bis zur Kreisreform 2007

Quelle:
<http://de.wikipedia.org/wiki/sachsen-anhalt> (2008)

Eine solche einfache Raumgliederung ist sicherlich nicht unbedingt befriedigend, bildet sie doch die funktionalen Verflechtungen, ihre Reichweiten und ihre Intensitäten nur ungenau ab. Im Rahmen dieser Untersuchung mit den vorliegenden o. a. Einschränkungen bei der Aggregation der Basisdaten blieb jedoch nur ein solches „Freihandverfahren“ übrig. Bei allen darauf beruhenden möglichen Fehlern und Verzerrungen in den Analyseergebnissen scheint eine generelle Interpretation der Ergebnisse, die sich nicht auf einzelne, spezifische Regionen des Landes, sondern ausschließlich auf die jeweilige Raumkategorie insgesamt bezieht, aber durchaus möglich. Allerdings sind für die kreisfreien Städte auch einzelne, gemeindeweise Analysen und Vergleiche möglich, weil alle drei Einzelvariablen der Finanzierungsbasis innerhalb der gleichen räumlichen Abgrenzung erfasst werden.

2.3 Analysemethodik

Die Daten aus der Rechnungsstatistik der Kommunen liegen zunächst für alle Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt für den Zeitraum von 1995 bis 2003 vor. Dies ermöglichte eine Längsschnittanalyse mit 9 Werten je Zeitreihe sowie eine Querschnittsanalyse über alle Kommunen für jedes Beobachtungsjahr. Für das Jahr 2004 konnten nur landesweite Zahlen zu Verfügung gestellt werden. Sie flossen daher nur in die Analyse auf Landesebene ein.

Alle Analysedaten und -indikatoren werden in € dargestellt und je Einwohner normiert, um Gebiete mit unterschiedlicher Einwohnerzahl vergleichen zu können. Alle Aussagen zur Finanzierungsbasis und ihren Komponenten (Ein- und Ausgaben) von Kommunen sind daher im Folgenden immer „Pro-Kopf-Werte“, also nicht als absolute Beträge zu lesen.

Jede empirische Analyse eines solchen dreidimensionalen Datensatzes (Gegenstand, Raum, Zeit) hat drei grundlegende Eigenschaften der Analyseindikatoren zu ermitteln und zu bewerten: ihr Niveau, ihre Struktur und ihre Entwicklung.

Zur Analyse des Niveaus der Indikatorvariablen werden vor allem einfache Vergleiche zwischen den jeweiligen Raumeinheiten bzw. Raumtypen vorgenommen. Sie zeigen die grundsätzlich lagebedingten Vor- und Nachteile der Zugehörigkeit zu einer solchen Raumkategorie und geben so die Antwort auf die erste der o. a. Fragestellungen. Ein Vergleich mit entsprechenden Indikatoren für das Flächenland Niedersachsen zeigt außerdem die Stellung der sachsen-anhaltischen Kommunen im Rahmen der Entwicklung nach der deutschen Einheit. Damit kann ein erster Hinweis auf die Stellung der Kommunen im bundesweiten Standortwettbewerb gegeben werden.

Mit der Betrachtung der drei Komponenten des Indikators Finanzierungsbasis wird versucht, grundlegende Ursachen und Strukturen für die ermittelten Unterschiede aufzuzeigen. Zunächst werden Variationskoeffizienten (Maaß 1983: 203) für alle Indikatoren berechnet. Sie zeigen, wie groß die Streuung der Indikatoren gemessen an ihrem Durchschnitt ist sowie ob und inwieweit den Kommunen im Land unterschiedliche Haushaltsstrukturen vorliegen und damit eventuell verschiedenartige haushaltspolitische Strategien verfolgt werden müssen. In einem zweiten Schritt erfolgt dann die raumbezogene Strukturanalyse. Sie zeigt, ob und inwieweit die Zugehörigkeit von Kommunen zu einer bestimmten Raumkategorie für Unterschiede der jeweiligen Finanzausstattung verantwortlich ist. Beides kann als Hinweis darauf gewertet werden, inwieweit Kommunen in der Lage sind, sich eigenständig im interkommunalen Wettbewerb zu positionieren.

Die Zeitreihe von nur neun bzw. zehn Jahreswerten von 1995 bis 2004 erlaubt wegen zu geringer Zuverlässigkeit der Schätzung keine Regressionsanalyse über die Zeit und damit keine Berechnung eines (mathematisch darstellbaren) Trends. Daher werden alle Indikatoren einer Augenscheinanalyse unterzogen und nur einfache Vergleiche der Entwicklung vorgenommen. Aber auch dies macht bereits deutlich, inwieweit Veränderungen der Wettbewerbsposition der Kommunen zu beobachten sind und ob sich im betrachteten Zeitraum die Startchancen der sachsen-anhaltischen Kommunen insgesamt oder auch Gruppen von ihnen im interkommunalen Standortwettbewerb verbessert oder verschlechtert haben. Dies zeigt auch auf, ob mit der zugrunde liegenden Haushaltssituation der Kommunen ein neuer Ausgleichstatbestand, und damit eine Veränderung des horizontalen Finanzausgleichs im Land, begründet werden kann.

3 Empirische Analyse der kommunalen Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt

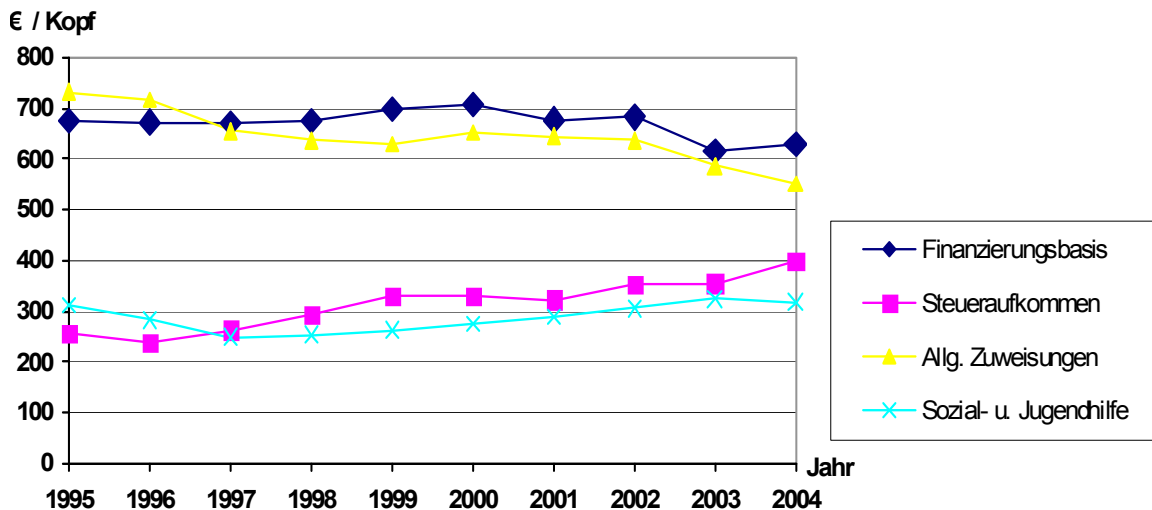
3.1 Eine Gesamtbetrachtung: Niveau, Struktur und Entwicklung der kommunalen Finanzierungsbasis

Zunächst wurden für den Zeitraum 1995 bis 2004 die Indikatoren für das Land Sachsen-Anhalt insgesamt berechnet (vgl. Abb. 3).

Die landesweiten (landesdurchschnittlichen) Indikatoren weisen untereinander sehr unterschiedliche Niveaus auf. So wird das jeweilige kommunale Steueraufkommen in Höhe von durchschnittlich 300 € pro Kopf durch die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe aufgebraucht, sodass die durchschnittliche Finanzierungsbasis der Kommunen in Sachsen-Anhalt in Höhe von ca. 800 € im Wesentlichen von den allgemeinen Zuweisungen getragen wird. Das gilt ohne große Abweichungen über den gesamten Beobachtungszeitraum 1995 bis 2004. Dies zeigt, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt auch

nach mehr als 10 Jahren nach der deutschen Einheit nicht in der Lage sind, die eigene Finanzierungsbasis im Wesentlichen durch eigene Steuereinnahmen zu fundieren. Sie sind weiter abhängig von den Zuweisungen aus dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich (ähnlich für Sachsen: Hardt, Schiller 2006: 3) und damit von den weiterhin notwendigen Transfers aus Westdeutschland. Offensichtlich besteht bei den Kommunen des Landes keine große Möglichkeit, vielleicht auch keine große Neigung, an dieser Situation etwas zu ändern.

Abb. 3: Die kommunale Finanzierungsbasis und ihre Einzelkomponenten im Land Sachsen-Anhalt insgesamt



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Deutlich wird dies, wenn man die Situation in Sachsen-Anhalt mit dem westdeutschen Flächenland Niedersachsen vergleicht (Hardt, Pohle 1999: 137). Für das Vergleichsjahr 1996 ergeben sich folgende Werte:

Abb. 4: Die kommunale Finanzierungsbasis und ihre Einzelkomponenten in Sachsen-Anhalt und in Niedersachsen im Jahr 1996 (in € pro Kopf)

	Sachsen-Anhalt	Niedersachsen ¹
Steueraufkommen	237	542
Allgemeine Zuweisungen	717	258
Sozial- und Jugendhilfe	282	400
Finanzierungsbasis	672	400

¹ Für Niedersachsen wurden gerundete Zahlen verwendet.

Quelle: für Sachsen-Anhalt: StaLa, IWH und eigene Berechnungen; für Niedersachsen: Hardt, Pohle 1999: 137

Allerdings zeigt sich, dass nicht nur die Finanzierungsbasis in Niedersachsen um ca. 270 € pro Kopf niedriger ist, sondern dass vor allem die Struktur der Finanzierungsbasis diametral der in Sachsen-Anhalt entgegengesetzt ist. So bilden in Niedersachsen vor allem die Steuereinnahmen das Fundament der Finanzierungsbasis; sie sind fast doppelt so hoch wie in Sachsen-Anhalt. Dagegen sind die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe in diesem westlichen Flächenland fast anderthalb mal höher und die allgemeinen Zuweisungen um ca. 460 € pro Kopf deutlich geringer. Die sachsen-

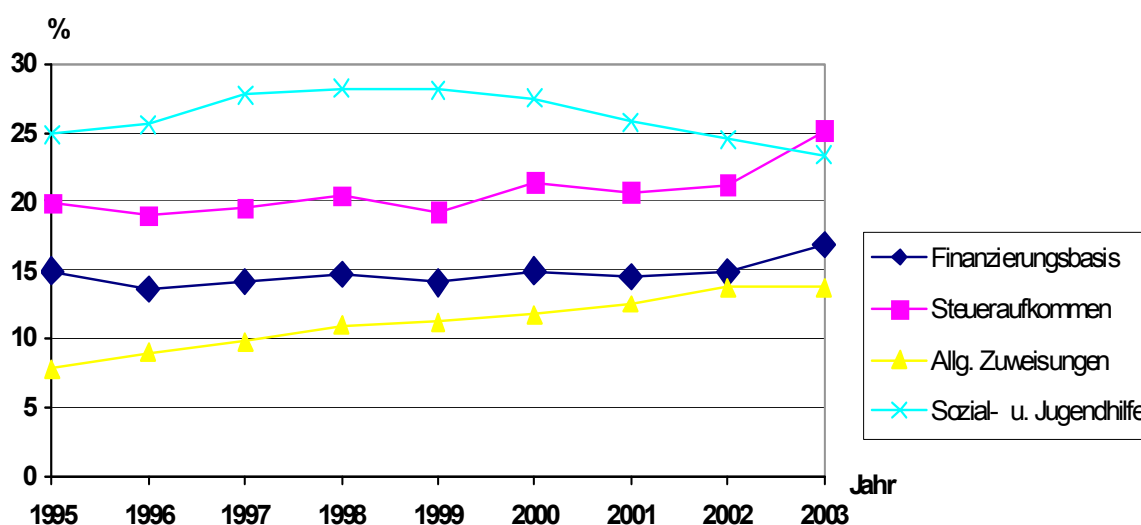
anhaltischen Kommunen haben so gesehen mehr sicheres Handlungspotenzial und damit Möglichkeiten, sich im interkommunalen Standortwettbewerb zu positionieren.

Auch die vergleichsweise stetige Entwicklung aller Indikatoren im Beobachtungszeitraum zeigt nur geringe Veränderungen. Während die allgemeinen Zuweisungen, die ja vor allem „politischer“ Steuerung über den horizontalen Finanzausgleich unterliegen, im Zeitraum von 1995 bis 2004 durchweg (um ca. 160 € pro Kopf) zurückgegangen sind (vgl. Heimpold, Rosenfeld 2009, in diesem Band) und die Steuereinnahmen in etwa im gleichen Ausmaß gestiegen sind, blieben die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe im Wesentlichen konstant, sodass sich im Beobachtungszeitraum bis auf die Jahre 2003/2004 an der Finanzierungsbasis nicht viel geändert hat. In Niedersachsen dagegen sind diese Veränderungen bei allen Indikatoren wesentlich ausgeprägter (Hardt, Pohle 1999: 137); sie folgen durchaus kurz- und mittelfristig konjunkturellen und langfristig strukturellen Tendenzen. Sogar die Zuweisungspraxis des Landes Niedersachsen folgt stark konjunkturellen Veränderungen (Hardt, Pohle 1999: 138).

Betrachtet man die innere Differenzierung zwischen den Kommunen in Sachsen-Anhalt, so zeigen die dazu berechneten Variationskoeffizienten (Standardabweichung in Prozent des Mittel(Landes)wertes, dass erhebliche Unterschiede für die jeweiligen Indikatoren sowohl bezüglich des Niveaus als auch der Entwicklung im Analysezeitraum zu beobachten sind (Abb. 5).

Bei vergleichsweise niedriger relativer Spreizung der allgemeinen Zuweisungen (im Schnitt bei 10%) sind die relativen Unterschiede beim Steueraufkommen zwischen den Kommunen (mit durchschnittlich 20%) doppelt so hoch. Dies ist ein Zeichen dafür, dass die großen wirtschaftlichen Unterschiede im Land doch sehr auf die Steuerbasis der Kommunen durchschlagen. Noch ausgeprägter sind die Unterschiede (mit ca. 27%) im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe, die offenbar noch deutlicher auf die wirtschaftliche Situation in den jeweiligen Kommunen zurückzuführen sind. Insgesamt sind die Differenzierungen bei der Finanzierungsbasis der Kommunen im Beobachtungszeitraum (mit durchschnittlich 15%) durchaus geringer als bei den Indikatoren, die die wirtschaftliche Lage der Kommunen widerspiegeln. Hier scheint der kommunale Finanzausgleich in der Tat zwischen den Kommunen einen gewissen Ausgleich herbeizuführen.

Abb. 5: Variationskoeffizienten für Sachsen-Anhalt (in %)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Die Veränderungen der Variationskoeffizienten im Beobachtungszeitraum zeigen allerdings, dass nur wenige Veränderungen der Spreizung der Indikatoren zwischen den Kommunen im Zeitablauf zu verzeichnen sind. So weist nur der Indikator *Allgemeine Zuweisungen* eine erkennbare, trendmäßige Vergrößerung dieser Spreizung auf. Offenbar ist dies eher die Folge bewusster politischer Steuerung (Hardt, Schiller 2006). Die anderen Indikatoren weisen keine erkennbaren langfristigen steigenden oder fallenden Trends auf. Die Spreizung der Finanzierungsbasis zwischen den Kommunen ist sogar relativ stabil geblieben.

Eine erste Bewertung der empirischen Ergebnisse lässt den Schluss zu, dass die Finanzierungsbasis der sachsen-anhaltischen Kommunen besser ist als z.B. die der niedersächsischen Kommunen. Allerdings basiert diese Position weniger auf der eigenen Wirtschaftskraft und damit eigenen Steuereinnahmen als auf der Abhängigkeit von den allgemeinen Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Auch die Spreizung der Finanzierungsbasis zwischen den Kommunen hat sich im Beobachtungszeitraum nicht wesentlich verändert. Es bieten sich damit durchaus Anreize, sich im interkommunalen Wettbewerb stärker zu positionieren. Bezüglich der Startchancen der sachsen-anhaltischen Kommunen im interkommunalen Standortwettbewerb kann daher durchaus von einer guten Ausgangsposition gesprochen werden; sie hat sich auch im Zeitablauf nicht wesentlich verändert, wenn davon ausgegangen wird, dass sich die Haushaltssituation in anderen Ländern nicht grundsätzlich verbessert hat.

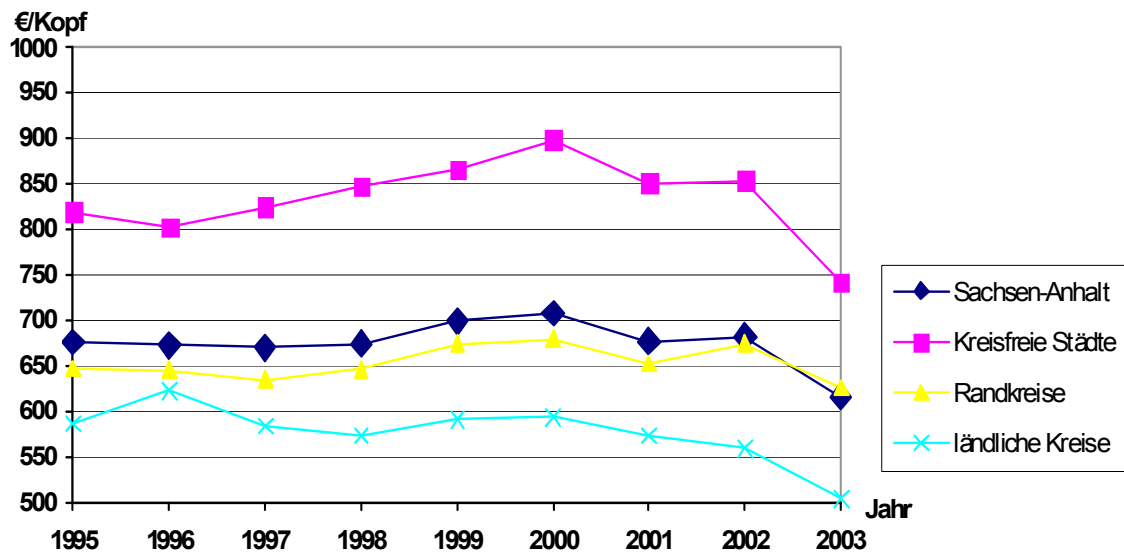
Wenn die Kommunen dennoch über die Finanzenge ihrer Haushalte und damit fehlende fiskalische Handlungsspielräume klagen, liegt das offenbar an anderen Komponenten in ihren Haushalten, möglicherweise z.B. den hohen Personalkosten (Ernst 1996: 18) oder am hohen Schuldendienst für sog. Altschulden oder auch für die Tilgung von immer weiter steigenden Kassenkrediten (vgl. Karrenberg, Münstermann 2005: 10), und weniger an den zu geringen Einnahmen.

3.2 Räumliche Disparitäten der kommunalen Finanzierungsbasis

Neben den Unterschieden der Finanzierungsbasis zwischen allen Kommunen in Sachsen-Anhalt sind es vor allem Differenzierungen zwischen Gruppen oder Klassen von Kommunen, insbesondere der räumlichen Art, die einen möglichen „politischen“ Handlungsbedarf in Richtung Gleichwertigkeit (im Sinne von Chancengleichheit im interkommunalen Wettbewerb) für das Land begründen könnten. Deshalb ist im Rahmen dieser Analyse eine Gruppierung mit drei raumbezogenen Klassifizierungen (vgl. Kap. 2.2) vorgenommen worden. Für diese drei Gruppen von Kommunen, Stadtkreisen (Oberzentren), Stadtrandkreisen und ländlichen Kreisen (restliche Kreise) wurden alle Indikatoren entsprechend gruppiert berechnet.

Die Ergebnisse für den Indikator *Finanzierungsbasis* (Abb. 6) zeigen doch erhebliche Unterschiede:

Abb. 6: Räumliche Unterschiede der Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt (in € pro Kopf)



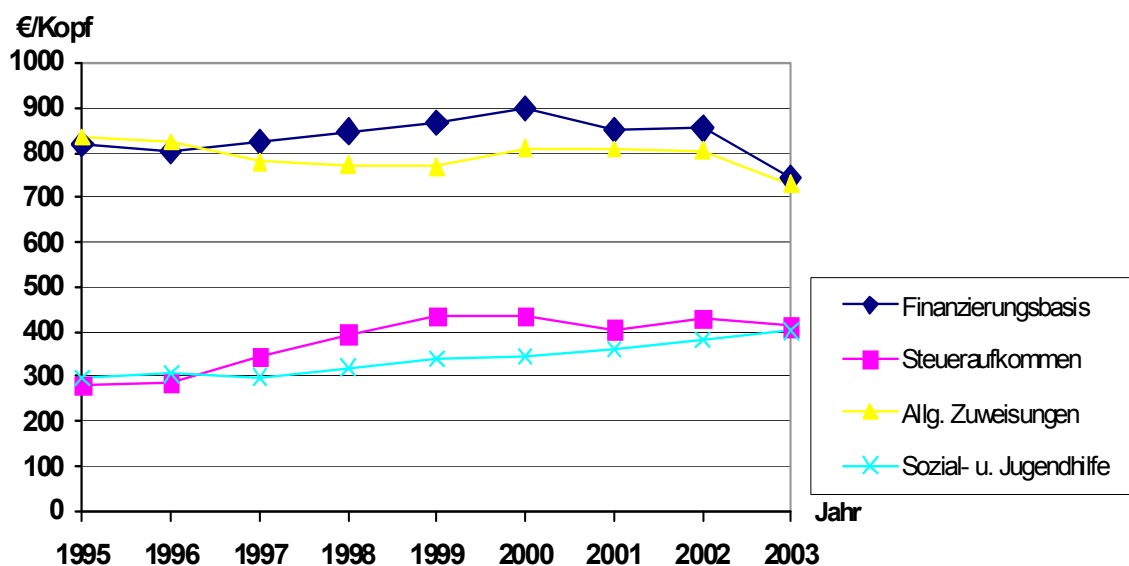
Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Der Unterschied der Finanzierungsbasis ist zwischen den Städten mit ca. 800 € bis 850 € und dem Durchschnitt des Landes mit durchschnittlich 690 € bis 650 € im ganzen Beobachtungszeitraum sehr ausgeprägt, die Stadtrandkreise liegen überwiegend im Landesmittel. Nur die ländlichen Kreise fallen mit durchschnittlich 590 bis 550 € deutlich unter diesen Landesschnitt. Vergleicht man diese Situation in Sachsen-Anhalt mit der in Niedersachsen (Hardt, Pohle 1999: 141 f.), wo die Städte nur eine durchschnittliche Position einnehmen und die Stadtrandgebiete die deutlichen Gewinner, gerade im Zeitablauf, sind, ist hier im Land eine Besserstellung der Städte wegen der höheren allgemeinen Zuweisungen als Ausfluss der „politischen“ Steuerung durch den Finanzausgleich des Landes zu konstatieren. Daher könnte schon diskutiert werden, dass die Besserstellung der Städte und die unterdurchschnittliche Finanzierungsbasis der ländlichen Räume einer Korrektur bedarf. Dies ist jedoch normativ-politisch zu entscheiden (Hardt, Schiller 2006: 39 ff. und 279 f.).

Die Entwicklung im Beobachtungszeitraum ist – bis auf die Ausnahme des deutlichen Rückgangs ab dem Jahr 2000 und insbesondere im Jahr 2003, die wohl auf die Veränderung der Regeln des kommunalen Finanzausgleichs ab diesem Jahr 2003 zurückzuführen ist (Rosenfeld, Heimpold 2007: 25), – dennoch sehr stetig und ohne große Veränderungen. Der Indikator Finanzierungsbasis der Raumtypen verläuft auch im Wesentlichen parallel, sodass wesentliche Veränderungen der Haushaltspositionen dieser Raumtypen untereinander für den Untersuchungszeitraum, die einen politischen Eingriff mit der Begründung „Gleichwertigkeit“ rechtfertigen könnten, nicht festgestellt werden können.

Zu untersuchen bleibt, wie die Strukturen der Finanzierungsbasis der Kommunen in den Raumtypen aussehen (Abb. 7 a bis c).

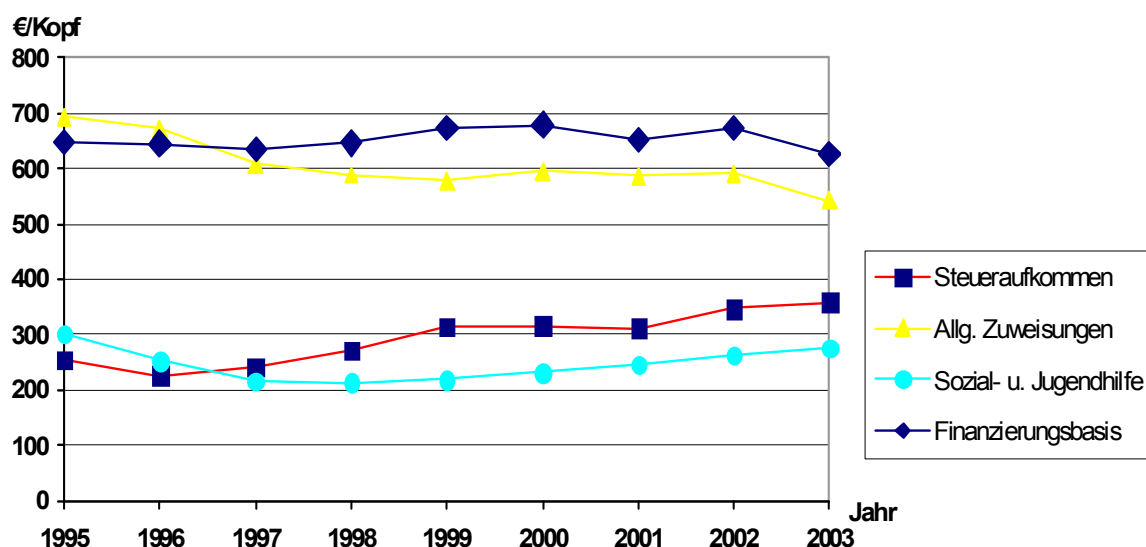
Abb. 7 a: Die Struktur der Finanzierungsbasis in den kreisfreien Städten (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

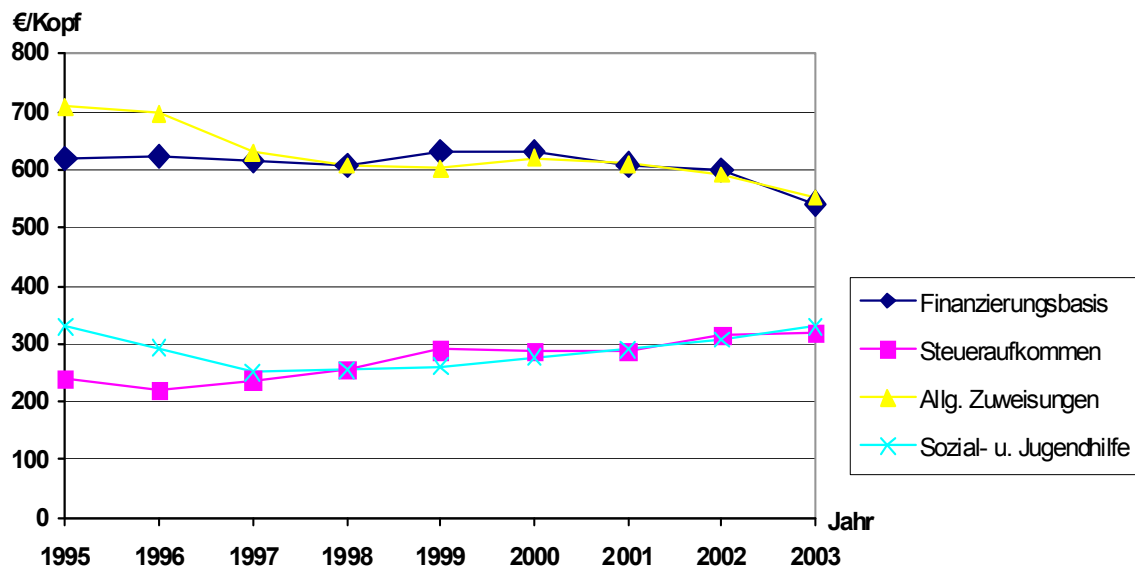
Dabei zeigt sich, dass in den kreisfreien Städten (Abb. 7 a) das erwirtschaftete, zunehmende Steueraufkommen, obgleich wesentlich höher als in anderen Landesteilen, fast gänzlich von den ebenfalls steigenden Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe aufgebraucht wird. Die Städte hängen in ihrer Finanzierungsbasis daher wesentlich von den allgemeinen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ab. Das gilt ohne Ausnahme für den ganzen Beobachtungszeitraum. Allerdings ist davon auszugehen, dass mit dem Inkrafttreten der Hartz-IV-Gesetzgebung diese Situation möglicherweise verbessert wurde. Allerdings liegen für den Zeitraum bis heute noch keine vergleichbaren und verlässlichen Daten aus der kommunalen Rechnungsstatistik vor.

Abb. 7 b: Die Struktur der Finanzierungsbasis in Stadtrandkommunen (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Abb. 7 c: Die Struktur der Finanzierungsbasis in ländlichen Kommunen (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

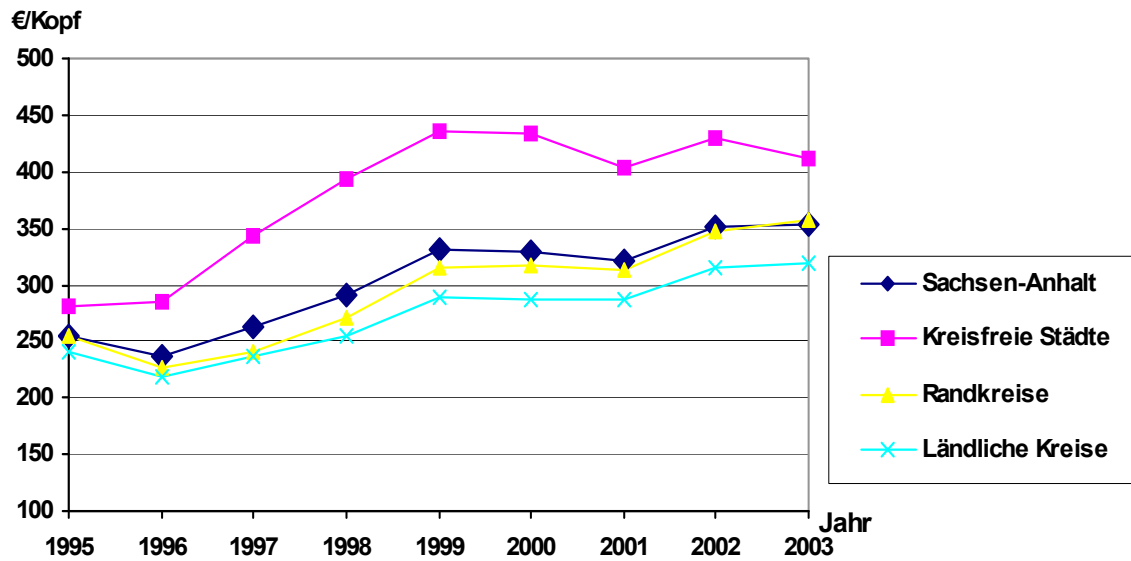
Für die Finanzierungsbasis der Stadtrandkreise ist diese Situation nicht so ausgeprägt. Die im Beobachtungszeitraum zunehmenden Steuereinnahmen werden nicht in voller Höhe von den Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe, die erst gegen Ende des Beobachtungszeitraums ansteigen, kompensiert. Doch dieser „Gewinn“ wird durch die rückläufigen Einnahmen aus den allgemeinen Zuweisungen wieder weggenommen. Die Stadtrandkreise sind nicht, wie in Niedersachsen (Hardt, Pohle 1999: 141 f.), die Regionen mit der besten Position und Entwicklung der Finanzierungsbasis. Möglicherweise nivelliert die gewählte räumliche Aggregation, die in den Stadtrandkreisen auch eher ländlich strukturierte Gemeinden miteinfasst, das Niveau der gemessenen Finanzierungsbasis. Zudem scheint die in Ostdeutschland eher nachholende Suburbanisierung offenbar nicht so stark auf die kommunale Haushaltssituation wie in Niedersachsen durchzuschlagen.

Für die Kommunen in den ländlichen Räumen (Abb. 7 c) ist die Situation ähnlich wie die in den Städten, allerdings auf wesentlich niedrigerem Niveau (vgl. Abb. 6). Auch in diesen Kommunen werden die Einnahmen aus eigenen Steuern durch die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe im ganzen Beobachtungszeitraum wieder verbraucht. Sie hängen im Wesentlichen von den Zuweisungen aus dem horizontalen Finanzausgleich ab.

Frägt man nach den Gründen für die hier festgestellten Unterschiede der raumbezogenen Finanzierungsbasis, so sind die zugrunde liegenden Strukturen, d. h. die Einzelindikatoren, raumbezogen zu analysieren und zu vergleichen (Abb. 8 a bis c).

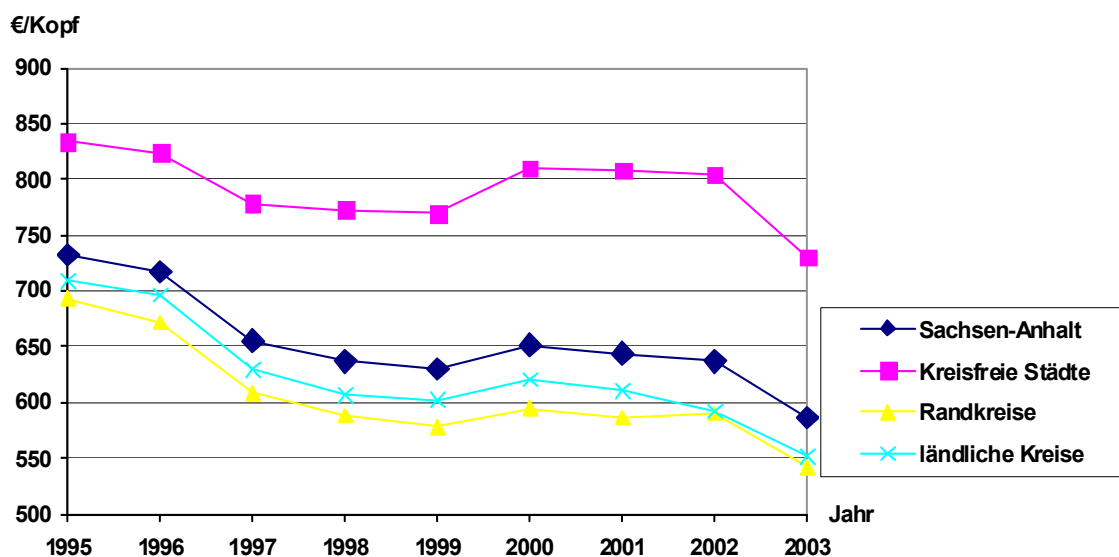
So zeigt das Steueraufkommen nach Raumtypen verglichen (Abb. 8 a), dass die Städte während des gesamten Beobachtungszeitraums die höchsten Steuereinnahmen zu verzeichnen haben. Während die Stadtrandkreise in etwa im Landesdurchschnitt liegen, sind die Steuereinnahmen der Kommunen in ländlichen Räumen weiter hinter den Kommunen der anderen Raumtypen zurückgeblieben. In allen Kommunen des Landes ist für den Beobachtungszeitraum fast durchgängig eine deutliche Verbesserung des Steueraufkommens zu sehen. Die Schere bei den Steuereinnahmen zwischen den drei Raumtypen allerdings öffnete sich im Beobachtungszeitraum sichtbar; von ca. 40 € pro Kopf im Jahr 1995 bis etwa 180 € pro Kopf im Jahr 2000. Danach schließt sich die Schere wieder bis hin zu knapp 90 € im Jahr 2003.

Abb. 8 a: Das Steueraufkommen in räumlicher Typisierung (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Abb. 8 b: Die allgemeinen Zuweisungen in räumlicher Typisierung (in € pro Kopf)



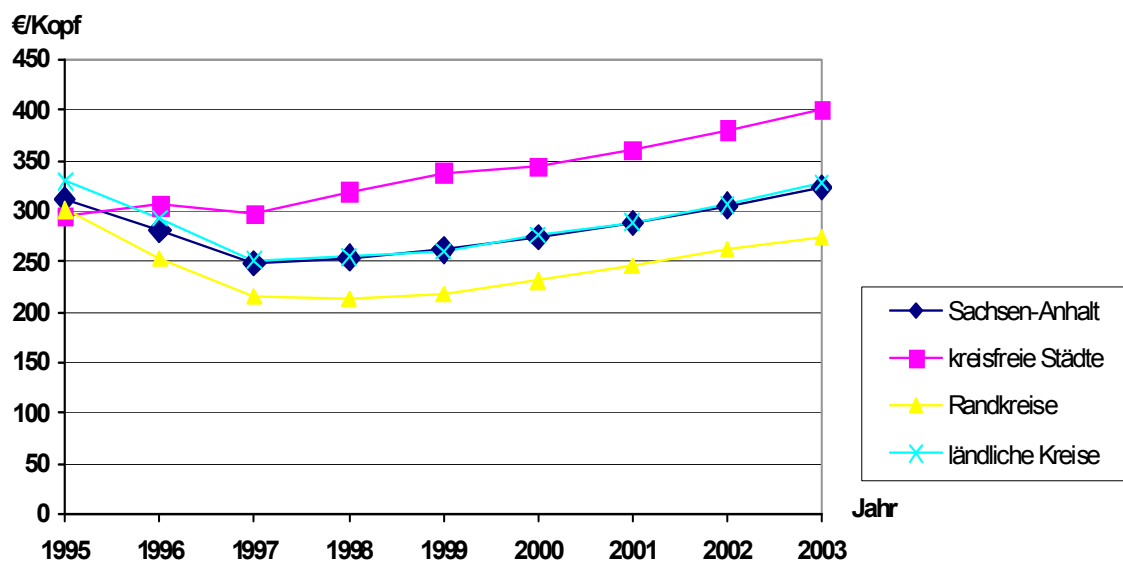
Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Bei den allgemeinen Zuweisungen liegen die Städte ebenfalls mit Abstand vorn (Abb. 8 b). Die Kommunen in den ländlichen Räumen und die Stadtrandkreise liegen in etwa auf dem gleichen Niveau. Die Entwicklung im Beobachtungszeitraum zeigt auch, dass die allgemeinen Zuweisungen für die Kommunen in allen Raumtypen durchaus rückläufig waren (s. auch Abb. 3). Dabei öffnet sich aber auch hier die Schere zwischen den Kommunen in den drei Raumtypen von ca. 140 € zwischen den Städten und den Kommunen in den Randkreisen der Städte. Am Ende im Jahr 2003 ist dieser Abstand auf fast 200 € angewachsen.

Bei den Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe sind im Gegensatz zu den beiden anderen Indikatoren die Städte die mit den höchsten Ausgaben pro Kopf (vgl. Abb. 8 c). Während die Kommunen in den ländlichen Räumen in etwa im Landesdurchschnitt lie-

gen, sind diese Ausgaben in den Randgebieten der Städte am niedrigsten. Allerdings hat sich die Ausgangssituation aus dem Jahr 1995 bis zum Jahr 2003 doch ziemlich verändert. Lagen die Ausgaben der Kommunen in den drei Raumtypen mit ca. 300 € pro Kopf noch dicht beieinander, so haben sich nach anfänglichen Rückgängen die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe ab 1997 in allen Raumtypen stetig erhöht, bis auf ca. 400 € in den Städten und ca. 275 € in ihren Randkreisen. Die Schere hat sich geöffnet, die Belastung der Städte hat durchaus zugenommen, die der Kommunen in den Randkreisen dagegen vergleichsweise weniger.

Abb. 8 c: Die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe in räumlicher Typisierung (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

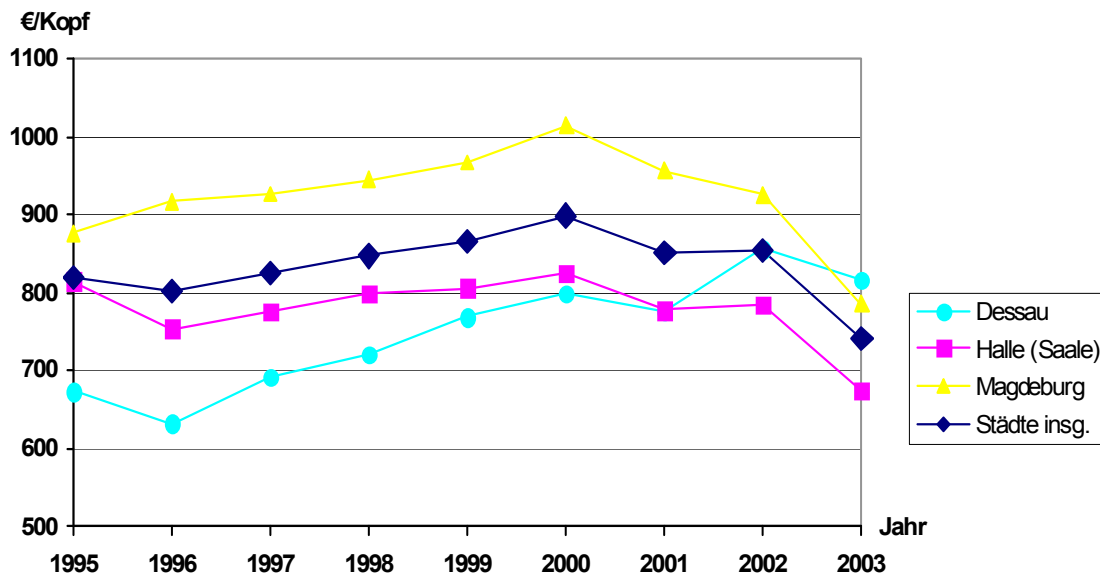
Zusammenfassend kann die dargestellte Situation, dass die kreisfreien Städte mit Abstand die beste Finanzierungsbasis aufweisen, die Kommunen der Stadtrandkreise eher durchschnittlich und die Kommunen in den ländlichen Kreisen am schlechtesten positioniert sind, im Wesentlichen auf die Zuweisungspraxis im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs im Land Sachsen-Anhalt zurückgeführt werden. Die Entwicklung des Indikators Finanzierungsbasis im ganzen Beobachtungszeitraum zeigt zudem noch, dass sich diese Positionierung kaum verändert hat. Der Vorsprung der kreisfreien Städte bezüglich ihrer Finanzierungsbasis gegenüber den anderen Kommunen des Landes Sachsen-Anhalts und damit ihre Möglichkeiten, sich im interkommunalen Standortwettbewerb zu behaupten oder sich eventuell zu verbessern, hatte im Beobachtungszeitraum Bestand. Vor allem die ländlichen Räume sind in ihren Möglichkeiten, ihre Positionen im interkommunalen Standortwettbewerb zu verbessern, aufgrund der geringen Finanzierungsbasis doch eher begrenzt. Vor allem die rückläufige Zuweisungspraxis im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs im Land begründet dieses Ergebnis.

3.3 Das Beispiel der drei Oberzentren

Die großen Städte, und nicht nur die Metropolregionen, sind als Zentren des Wachstums auch und gerade in Ostdeutschland stärker in den Fokus der politischen Bemühungen um die wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt geraten (Braun, Pohle 2003). Das gilt natürlich auch für das Land Sachsen-Anhalt. Deshalb scheint es sinnvoll, im Rahmen der hier durchgeführten Analyse die Haushaltssitu-

ation der großen Städte in Sachsen-Anhalt nochmals gesondert und im Vergleich untereinander zu betrachten (Abb. 9):

Abb. 9: Die Finanzierungsbasis der drei kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

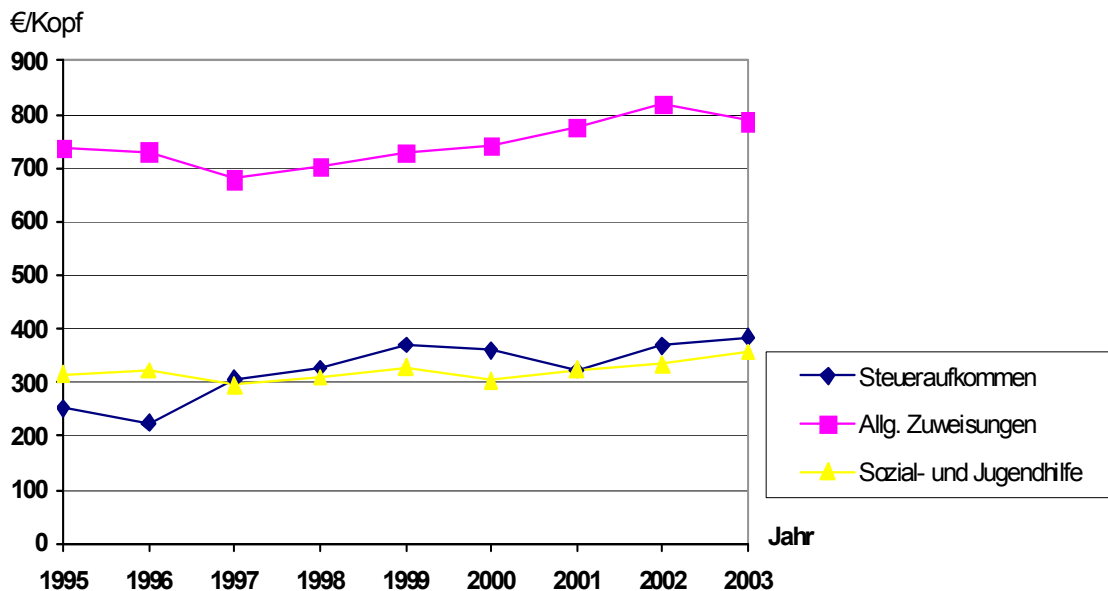
Wie oben schon gezeigt wurde (vgl. Abb. 6), lag die Finanzierungsbasis der kreisfreien Städte weit oberhalb des Durchschnitts für die Kommunen Sachsen-Anhalts. Vergleicht man nun die drei Städte zu Beginn des Analysezeitraums untereinander, so zeigt sich, dass Magdeburg als Landeshauptstadt die größte Finanzierungsbasis aufwies, gefolgt von Halle/Saale und von Dessau/Rosslau³. Dabei ist in 1996 die größte Differenz mit 290 € pro Kopf zwischen Magdeburg und Dessau/Rosslau zu beobachten. Diese Reihenfolge und auch der Abstand veränderten sich jedoch im Zeitablauf grundlegend. Während die Finanzierungsbasis in Magdeburg und Halle/Saale im Beobachtungszeitraum bis 2000 leicht angestiegen ist, ist sie für Dessau/Rosslau stärker und fast stetig angestiegen. Ab 2001 geht die Finanzierungsbasis vor allem in Magdeburg und Halle/Saale stetig zurück. Dies gilt nicht für Dessau/Rosslau, für das immer noch ein Zuwachs zu verzeichnen ist. Auch für das Jahr 2003, in dem in Folge einbrechender Steuereinnahmen der Städte (vgl. Abb. 8 a) und sehr starken Rückgangs der allgemeinen Zuweisungen (vgl. Abb. 8 b) die Finanzierungsbasis dieser beiden großen Städte stark rückläufig war, konnte Dessau/Rosslau seine aufholende Position behaupten und die beiden anderen Städte überholen. Damit war dann Halle/Saale in 2003 mit der schwächsten, Dessau/Rosslau mit der stärksten Finanzierungsbasis der drei Städte ausgestattet.

Die Struktur seiner Finanzierungsbasis zeigt, dass diese Mittelstadt bei allen Indikatoren vergleichsweise gut abschneidet (Abb. 10). So sind sowohl die Steuereinnahmen als auch die allgemeinen Zuweisungen im Beobachtungszeitraum pro Kopf angestiegen. Dabei kann vermutet werden, dass Dessau/Rosslau als bevölkerungsmäßig kleinste kreisfreie Stadt nicht so vom Rückgang der allgemeinen Zuweisungen betroffen war wie die anderen beiden, weil der Rückgang z.B. aufgrund der niedrigeren Position in-

³ Die Gemeinden Dessau und Rosslau wurden 2007 als kreisfreie Stadt mit dem heutigen Gebietsstand zusammengelegt.

nerhalb der Hauptansatzstaffel geringer ausfiel. Auch die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe waren nur unwesentlich gestiegen, sodass sich die Position von Dessau/Rosslau langfristig und stetig verbessert hat.

Abb. 10: Die Struktur der Finanzierungsbasis in Dessau/Rosslau (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Die Ergebnisse der raumbezogenen Analyse zeigten, dass sich die zu Beginn des Untersuchungszeitraumes vorhandenen Differenzen zwischen den Kommunen in den Raumtypen *Kreisfreie Städte*, *Randkreise* und *Ländliche Kreise* nicht wesentlich vergrößert, jedoch auch nicht verringert haben. Von einer Verschlechterung der Startposition von Kommunen im interkommunalen Standortwettbewerb aufgrund ihrer siedlungsstrukturellen Situation kann also nicht gesprochen werden. Daher ist ein neuer, politisch zu behebender Ausgleichstatbestand im Bereich der Finanzierungsbasis der Kommunen in Sachsen-Anhalt nicht gegeben, wenn die Ausgangssituation der Besserstellung der (großen) kreisfreien Städte als Wachstumsmotoren für das ganze Land politisch akzeptiert wird. Allerdings zeigte die Analyse der drei kreisfreien Städte, dass gerade mit Dessau/Rosslau die kleinste von ihnen die beste Entwicklung ihrer Finanzierungsbasis vorweisen kann und somit die besten Voraussetzungen aufweist, sich im Rahmen des Standortwettbewerbs der Regionen (Kommunen) zu verbessern. Daher sind weiterführende Untersuchungen notwendig, um die Frage zu beantworten, ob die Besserstellung der großen Städte im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs notwendig bzw. sinnvoll ist.

4 Ergebniszusammenfassung und Schlussfolgerungen: Kommunale Fiskalpolitik und Handlungspotenziale der Kommunen

Betrachtet man im großen Ganzen die empirischen Befunde zu Niveau, Struktur und Entwicklung der kommunalen Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt während des gesamten Untersuchungszeitraums von 1995 bis 2003 (2004), so können folgende generellen Aussagen festgehalten werden:

1. Das Niveau der kommunalen Finanzierungsbasis ist generell besser als z.B. das in Niedersachsen. Von einer Benachteiligung der sachsen-anhaltischen Kommunen im interkommunalen Standortwettbewerb kann nicht gesprochen werden. Wenn dennoch besondere fiskalische Notlagen der öffentlichen Haushalte in Kommunen

Sachsen-Anhalts zu beklagen sind, dann ist dies auf andere einnahmen- und ausgabenseitige Positionen, z. B. hohe Personalausgaben, hohen Schuldendienst o. a. zurückzuführen, die stärker im eigenen Gestaltungsbereich der Kommunen liegen.⁴

2. Strukturell sind alle Kommunen in Sachsen-Anhalt wesentlich stärker als vergleichbare westdeutsche Kommunen auf die allgemeinen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen. Diese bilden die hauptsächliche Einnahmequelle in den kommunalen Haushalten in Sachsen-Anhalt. Das Steueraufkommen wird i. d. R. durch die Ausgabenbedarfe für die Sozial- und Jugendhilfe vollständig aufgebraucht. Unterschiede in der kommunalen Finanzierungsbasis, und auch bei allen betrachteten Indikatoren, sind im ganzen Untersuchungszeitraum zwischen allen Kommunen durchaus sichtbar. Das ist ein Zeichen dafür, dass weitere kommunenspezifische Einzelanalysen erforderlich werden, um einzelnen Kommunen Empfehlungen zur zukünftigen Haushaltspolitik zu geben.
3. Auch die raumbezogene Analyse hat durchaus fühlbare Differenzen zwischen den drei betrachteten Raumkategorien *Kreisfreie Städte*, *Stadttrandkreise* und *Ländliche Kreise* aufgedeckt. Die kreisfreien Städte stehen mit deutlichem Abstand in Bezug auf die Finanzierungsbasis am stärksten da. Die Kommunen der Stadttrandkreise liegen in etwa im Landesmittel, die in den ländlichen Kreisen folgen in geringerem Abstand. Diese Differenzen sind vor allem auf die gleich gelagerte Praxis des Landes bei den allgemeinen Zuweisungen zurückzuführen. Akzeptiert man die besondere Rolle der großen Städte im Rahmen des Siedlungsgefüges des Landes und die damit einhergehenden vielfältigeren Aufgaben, insbesondere die für die umgebenden Regionen und das Gesamtland, ist diese Praxis durchaus politisch rational. Allerdings zeigte die Analyse für die drei kreisfreien Städte, dass sich gerade die mit Abstand kleinste von ihnen, Dessau/Roßlau, am besten entwickelt hat.
4. Die Entwicklung der analysierten Indikatoren im Untersuchungszeitraum zeigt auf, dass sich die Finanzierungsbasis der Kommunen in Sachsen-Anhalt insgesamt nicht wesentlich verbessert hat. Die Zunahme der Steuereinnahmen konnte die rückläufigen Einnahmen durch allgemeine Zuweisungen und die gestiegenen Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe nicht vollständig kompensieren. Auch die räumlichen Differenzierungen blieben bei allen betrachteten Indikatoren im Wesentlichen erhalten.
5. Insgesamt kann von einer strukturellen Konstanz der kommunalen Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt ausgegangen werden. Von steigenden Unterschieden der Startchancen im interkommunalen Wettbewerb für die Kommunen in Sachsen-Anhalt insgesamt, oder wegen besonderer Raumzugehörigkeit, die eine fiskalpolitische Verhaltensänderung des Landes Sachsen-Anhalt begründen könnten, kann daher keinesfalls gesprochen werden.

Allerdings bleibt die Frage, wie sich die Kommunen trotz dieser starren Finanzierungsbasis für den interkommunalen Standortwettbewerb eine bessere Ausgangsposition schaffen können. Dabei scheint es möglich, sowohl einnahmeseitig als ausgabenseitig Verbesserungen im Haushalt von Kommunen zu erzielen. Da diese, wie angemerkt, sehr stark auf die Situation der einzelnen Kommune bezogen werden müssen, kann hier nur angedeutet werden, wo mögliche Ansatzpunkte liegen.

Zunächst ist im Bereich der Steuereinnahmen über die Veränderung der Hebesätze zu entscheiden. Hier ist wegen der vergleichsweise höheren Aufkommenselastizität der

⁴ Eine Ausnahme bilden die Altschulden der Kommunen.

Gewerbesteuer eine Erhöhung des kommunalen Hebesatzes besonders vorsichtig anzugehen. Dieser ist zudem einer der im Standortwettbewerb besonders wirksamen Wettbewerbsparameter. Gleiches gilt auch für die Grunderwerbsteuer. Der Anteil an der Einkommenssteuer ist für die einzelne Kommune kein Handlungsparameter, sieht man davon ab, dass anteilmäßige Bevölkerungsgewinne, so unrealistisch sie auch derzeit für die überwiegende Anzahl der Kommunen in Sachsen-Anhalt sind, auch c.p. eine entsprechende Erhöhung dieses Einnahmepostens zur Folge haben würden. Möglicherweise verändert eine Gewerbesteuerreform diese Zusammenhänge (Zimmermann 2006: 6 ff.) und gibt den Kommunen mehr eigenen Handlungsspielraum (Büttner 2007).

Eine gängige Verhaltensweise der Kommunen überall im ganzen Bundesgebiet ist die Erhöhung der Nettokreditaufnahme. Dies ist dann als relativ unbedenklich einzustufen, solange diese Einnahmen unmittelbar zur Erhöhung der Nettoinvestitionen führen. Dies ist jedoch in den letzten Jahren in nur wenigen Kommunen der Fall gewesen, die Nettoinvestitionen der Kommunen haben, sowohl im Westen als auch im Osten, generell stark abgenommen (Karrenberg, Münstermann 2005: 8). Insbesondere auch die zunehmende Praxis der Aufnahme von Kassenkrediten zur Deckung von Defiziten in den Haushalten der Kommunen (Karrenberg, Münstermann 2005: 10) ist kein gangbarer Weg, weil auch damit der Schuldendienst zusätzlich belastet wird.

Bleiben als wesentliche Einnahmeposten die Gebühren und Abgaben u. Ä. Sie sind i. d. R. durch ihre Zweckgebundenheit eher „durchlaufende“ Haushaltsgrößen, können also nur in engen Grenzen die Gesamtsituation des Haushalts verbessern.

Für die Ausgabenseite ist vor allem die Position der Personal- und Sachausgaben von Interesse. Bekanntlich sind diese im Vergleich mit westlichen Kommunen in Ostdeutschlands Kommunen anteilmäßig wesentlich höher (Karrenberg, Münstermann 2005: 8). Hier scheint also durchaus Potenzial zur Ausgabenreduktion vorhanden. Allerdings muss beachtet werden, dass die öffentlichen Arbeitgeber für den Arbeitsmarkt vor Ort häufig eine zentrale Bedeutung haben. Zu große Einsparungen lassen diese Kommune nicht mehr so attraktiv für die Bevölkerung erscheinen und ziehen damit möglicherweise, insbesondere bei bereits seit langem vorhandenen Arbeitsplatzdefiziten vor Ort, stärkere Abwanderungen nach sich.

Zum Bereich der Nettoinvestitionen bleibt darauf hinzuweisen, dass Kürzungen hier mittel- und besonders langfristig kontraproduktiv wirken. Sie verschlechtern die wirtschaftsstrukturelle Basis der Kommunen und verringern die Standortattraktivität für Wirtschaft und Bevölkerung. Es scheint allerdings, dass die Nettoinvestitionen in den Kommunen derzeit wieder zunehmen (Grüter 2008: 1).

Bleibt zu hoffen, dass mit den Reformen der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe (Hartz-IV-Gesetzgebung) den Kommunen mehr finanzieller Spielraum gegeben worden ist. Eine gesicherte empirische Untersuchung dieser Zusammenhänge steht noch aus.

Für das Land Sachsen-Anhalt bleibt zu konstatieren, dass sich, solange sich nichts an den grundlegenden Finanzzusammenhängen zwischen den Haushalten des Landes und der Kommunen ändert, die Wettbewerbsposition der sachsen-anhaltischen Kommunen nicht verbessern wird. Ein raumbezogener Ausgleich von Unterschieden der kommunalen Finanzierungsbasis durch Änderungen der Finanzpolitik des Landes Sachsen-Anhalt scheint ohne tiefer gehende Analyse der räumlichen Wirkungen des horizontalen Finanzausgleichs nicht begründbar.

Literatur

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR (Hrsg.) (2006): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse. Informationen zur Raumentwicklung 6/7-2006.
- Braun, G.; Pohle, H. (2003): Konzepte einer dienstleistungsorientierten regionalen Entwicklungspolitik für strukturschwache Räume im Nordosten Deutschlands. In: Braun, G.; Ellger, Ch. (Hrsg.): Der Dienstleistungssektor im Nordosten Deutschlands – Strukturproblem oder Entwicklungschance. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 304. Hannover.
- Büttner, Th. (2007): Zur Reform der Gemeindesteuer. In: Seiler, G.; Dallmann, N. (Hrsg.): Standortwettbewerb und Standortmarketing. Freiburger Anregungen zur Wirtschaft und Gesellschaft, Band 2. Stuttgart.
- Ernst, B. (1996): Interkommunaler Kostenvergleich Instrumente der Globalsteuerung durch den Verwaltungschef. In: Die Neue Verwaltung. Heft 2/96.
- Grüter, M. M. (2008): Der Aufschwung kommt in den Städten an. In: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 30.01.2008. Hannover.
- Hardt, U.; Hoffmann, H.; Postlep, R.-D. (1994) Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume. Gutachten im Auftrag des niedersächsischen Städtetages. Unveröffentlichtes Manuskript. Hannover.
- Hardt, U. (1999): Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den alten Bundesländern seit 1981 – Ergebnisse eines Länder- und Gemeindevergleichs. In: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 209. Hannover.
- Hardt, U.; Pohle, H. (1999): Führt die fiskalische Krise zur Verstärkung regionaler Disparitäten – Das Beispiel Niedersachsen. In: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 209. Hannover.
- Hardt, U.; Schiller, D. (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens – Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der vor Ort erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen. Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium für Finanzen. Unveröffentlichtes Manuskript. NIW. Hannover.
- Haubner, K.; Pohle, H. (1988): Unterschiede in Niveau, Struktur und Entwicklung der Großen Zentren der Bundesrepublik Deutschland von 1960 bis 1985 – Anmerkungen zum „Süd-Nord-Gefälle“. In: Klaus, J; Klemmer P. (Hrsg.): Wirtschaftliche Strukturprobleme und soziale Fragen, Analyse und Gestaltungsaufgaben. J. Heinz Müller zum 70. Geburtstag. Berlin.
- Heimpold, G.; Rosenfeld, M. (2008): Entwicklungen im Bereich der kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Land Sachsen-Anhalt im Zeitraum von 1995–2004. Expertise im Auftrag der ARL. Unveröffentlichtes Manuskript. Halle/Saale.
- Junkernheinrich, J. (1991 a): Reform des Gemeindesteuersystems – Analyseergebnisse. In: Schriften zur interdisziplinären Forschung. Band 1. Berlin.
- Junkernheinrich, J. (1991 b): Gemeindefinanzen – Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. In: Forum Öffentliche Finanzen, Band 1. Berlin.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E. (2005): Gemeindefinanzbericht 2005 im Detail – Keine Entwarnung trotz gestärkter Gewerbesteuer. In: Der Städtetag. Heft 5/2005.
- Konze, H. (2007): Einwohnerentwicklung und kommunale Finanzen. In: Danielzyk, R.; Kilper, H. (Hrsg.): Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen Nordrhein-Westfalens – Herausforderungen und Chancen für regionale Politik. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 329. Hannover.
- Maaß, S. (1983): Statistik für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, Band I. Wahrscheinlichkeitstheorie. Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo.
- Ragnitz, J. (2005): Demographische Entwicklung in Ostdeutschland und Länderfinanzausgleich. In: IWH (Hrsg.): Wirtschaft im Wandel 3/2005. Halle/Saale.
- Pohle, H. (2003): Regionalmanagement – Eine notwendige Ergänzung regionalplanerischer Aufgaben in Ostdeutschland. In: Schenkhoff, H. J. (Hrsg.): Regionalmanagement in der Praxis. Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 298. Hannover.
- Postlep, R.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik. In: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 136. Baden-Baden.
- Rosenfeld, M.; Heimpold, G. (2009): Macht Stadtluft die Kommunen reich? – Zur „Gleichwertigkeit“ der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich. (In diesem Band).

- Schädlich, M.; Steinhardt, A. (2007): Demographischer Wandel in den neuen Ländern – Implikationen für die öffentliche Finanzsituation dargestellt am Beispiel Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle/Saale. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Umdenken, Umplanen, Umbauen – Umbau von Städten und Regionen in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 331. Hannover.
- Zimmermann, H. (2006): Die Bedeutung der kommunalen Finanzknappheit für die Raumplanung. In: Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 316. Hannover.

Martin T. W. Rosenfeld, Gerhard Heimpold

Macht Stadtluft die Kommunen reich? – Zur „Gleichwertigkeit“ der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 1.1 Problemstellung
 - 1.2 Vorgehensweise der Untersuchung
- 2 Wie „gleichwertig“ sollte die Finanzausstattung von städtischen und nichtstädtischen Räumen sein?
- 3 Zur Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Räumen
- 4 Die Bedeutung staatlicher Finanzausstattungen für die kommunale Finanzausstattung
- 5 Steuerungsmöglichkeiten der Mittelflüsse zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume gemäß den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs
 - 5.1 Ermittlung der Finanzausgleichsmasse
 - 5.2 Prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse auf die verschiedenen Arten von Kommunen
 - 5.3 Ermittlung des Finanzbedarfs (Bedarfsmesszahl) der einzelnen Kommunen
 - 5.4 Ermittlung der Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl) der einzelnen Kommunen
 - 5.5 Gewährung von Zuweisungen zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen
- 6 Empirische Befunde zu den originären Einnahmen und den Einnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in städtischen und nichtstädtischen Räumen
 - 6.1 Verteilung der originären Einnahmen der Kommunen
 - 6.2 Verteilung der Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs
 - 6.3 Verteilung der Einnahmen im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs
 - 6.4 Einnahmen der Gemeinden im Ost-West-Vergleich
- 7 Zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse und Implikationen für Veränderungen im kommunalen Finanzausgleichssystem

Literatur

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

In jüngster Zeit gibt es sowohl in der politischen als auch in der raumwissenschaftlichen Diskussion Anzeichen für eine stärkere Betonung der Fähigkeit von Städten, als Zentren des ökonomischen Wachstums von Regionen und Staaten zu agieren. Die Erkenntnis, dass Innovations- und Wachstumsprozesse ihren Ursprung fast immer in urbanen Milieus haben, hat sich bereits seit längerem durchgesetzt. Neu ist in diesem Zusammenhang aber die Erwartung, dass urbane Milieus ein gewisses Maß an „Pflege“ oder „Zuwendung“ durch den Staat benötigen, um ihre Funktionsfähigkeit zu bewahren oder zu erhöhen. Nicht zuletzt die Diskussion über die Vorteilhaftigkeit von sogenannten Metropolregionen und die Möglichkeiten ihrer Unterstützung durch politische Maßnahmen ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Viele Städte versuchen auch von sich aus, im Wettbewerb um wachstumsrelevante Faktoren ihre Potenziale für Urbanität und Ballungsvorteile zu erhöhen.

Mit diesen Diskussionen und Bestrebungen steht auch die Kontroverse über die Frage in Verbindung, ob die politischen Vertreter von wachstumsstarken Städten und Regionen derzeit über hinreichende fiskalische Anreize verfügen, die jeweiligen Wachstumskräfte weiterhin zu pflegen, oder ob die gegenwärtigen Finanzausgleichssysteme und die sonstigen ausgleichspolitischen Maßnahmen dazu beitragen, entsprechende Anreize zu unterminieren – mit negativen Konsequenzen für die gesamte Volkswirtschaft und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Obwohl die Rolle von Ballungen im Allgemeinen und Städten im Besonderen weithin anerkannt ist, sind die Erkenntnisse hinsichtlich der Möglichkeiten und Chancen, mit einer Unterstützung städtischer Funktionen durch den Staat das regionale oder gesamtstaatliche Wachstum zu erhöhen, derzeit erst rudimentär.

Die Konflikte um den Einsatz von staatlichen Ressourcen für städtische oder nichtstädtische Räume haben durch die skizzierte aktuelle Diskussion eine neue Dimension erhalten. Bisher wurden von den Städten und ihren Interessensvertretern vor allem *drei Argumentationsketten* angeführt, um den städtischen Räumen einen möglichst großen Anteil an den staatlichen Ressourcen zu sichern. *Erstens* wurde auf die Existenz von zentralörtlichen Einrichtungen in städtischer Trägerschaft verwiesen. Diese werden auch von Wirtschaftssubjekten genutzt, die außerhalb der administrativen Grenzen der Städte angesiedelt sind. *Zweitens* wurde die Rolle der Städte als Standorte von Firmen und Einrichtungen betont. Sie stellen den Umlandbewohnern Arbeitsplätze zur Verfügung. Hiermit sind Lasten der Städte im Bereich der Infrastruktur verbunden. *Drittens* wurde auf diverse Ballungsnachteile verwiesen, für welche die Städte eine Kompensation benötigen würden. Alle Argumentationsstränge zielen darauf ab, die Zusatzlasten der Städte im Vergleich zum nichtstädtischen Raum zu betonen. Durch eine Kompensation dieser Zusatzlasten, so der Grundgedanke, käme es zu einer „Gleichwertigkeit“ der Ressourcenausstattung zwischen den stärker belasteten städtischen und den weniger belasteten nichtstädtischen Räumen.

In der politischen Realität in Deutschland konzentrieren sich die mit den zuvor genannten Argumenten geführten Verteilungskämpfe vor allem auf die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs. Exemplarisch sei auf die jüngsten Kontroversen in Sachsen-Anhalt verwiesen. Die dortigen Großstädte fordern seit langem eine finanzielle Besserstellung gegenüber den übrigen Teilräumen des Landes.

Bei dieser Diskussion ist zu bedenken, dass die Städte – verständlicherweise – aus ihrer Sicht als administrativ abgegrenzte Gebietskörperschaften heraus argumentieren und darauf abzielen, eine möglichst hohe Finanzausstattung innerhalb ihrer Gebietsgrenzen zu realisieren. Aus raumwissenschaftlicher Sicht bilden die Städte aber mit ihrem Umland eine Einheit – als Stadtregion. Während einige der angeführten Argumente – vor allem die Bereitstellung städtischer zentralörtlicher Einrichtungen – tendenziell für eine günstige finanzielle Ausstattung der Städte innerhalb ihrer administrativen Grenzen sprechen, lässt sich insbesondere aus dem „modernen“ Argument der Städte als Wachstumsmotoren eher eine finanzielle Stärkung der gesamten Stadtregionen ableiten.

Vor dem skizzierten Hintergrund stellen sich die Fragen nach

- geeigneten Maßstäben zur Beurteilung der „Gleichwertigkeit“ der Finanzausstattung von Städten und nichtstädtischen Räumen,
- der tatsächlichen Verteilung der Finanzmittel zwischen beiden Raumkategorien sowie
- der Bewertung dieses Status quo der Finanzmittelverteilung und
- möglichen Veränderungen dieses Status quo des kommunalen Finanzausgleichs.

1.2 Vorgehensweise der Untersuchung

Der vorliegende Beitrag hat das Ziel, erste Antworten auf die vier am Ende des Unterabschnittes 1.1 genannten Fragen zu liefern. Aus diesen Fragen leitet sich auch der Aufbau des Beitrags ab. Im Abschnitt 2 werden die Maßstäbe zur Beurteilung einer „gleichwertigen“ Finanzausstattung diskutiert. Hinsichtlich der Frage nach der effektiven Verteilung der Finanzmittel durch den kommunalen Finanzausgleich und der Bewertung dieser Verteilung wird auf zwei Stufen vorgegangen: Zum einen werden die Steuerungsmöglichkeiten der Mittelflüsse zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf der Basis der gegenwärtigen Finanzausgleichsregelungen untersucht (Abschnitt 5), sodann wird die Inzidenz mit Hilfe von finanzstatistischen Untersuchungen ermittelt (Abschnitt 6). Aufgrund der Frage nach der Behandlung von städtischen versus nichtstädtischen Räumen muss der Inzidenzanalyse eine Abgrenzung beider Raumkategorien vorausgehen; dies erfolgt im Abschnitt 3. Da die Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nur ein Element der gesamten kommunalen Finanzausstattung darstellen, wird zuvor (im Abschnitt 4) auf den Stellenwert des kommunalen Finanzausgleichs für die kommunalen Finanzen eingegangen. Im Abschnitt 7 wird schließlich diskutiert, welche Veränderungen in diesem Ausgleichssystem aufgrund der empirischen Befunde empfohlen werden können.

Die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs werden in Deutschland auf der Länderebene festgelegt und unterscheiden sich demgemäß von Land zu Land. Deshalb erfolgt in diesem Beitrag eine Konzentration der Untersuchungen des kommunalen Finanzausgleichs (Abschnitte 5 und 6) auf zwei ausgewählte Länder, und zwar auf Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg. Diese Länder wurden gewählt, weil in ihnen jeweils deutlich unterschiedliche Anteile des städtischen bzw. des nichtstädtischen Raums existieren. Zudem unterscheiden sie sich deutlich hinsichtlich der Regelungsdichte des kommunalen Finanzausgleichs. Schließlich ist Baden-Württemberg ein wirtschaftlich besonders erfolgreiches westdeutsches Land, während Sachsen-Anhalt zumindest hinsichtlich einiger Indikatoren (z. B. der Arbeitslosigkeit) zu den eher weniger erfolgreichen ostdeutschen Ländern zählt.

2 Wie „gleichwertig“ sollte die Finanzausstattung von städtischen und nichtstädtischen Räumen sein?

Wesentliche Maßstäbe für die Bestimmung der jeweils von den Kommunen benötigten Finanzmittel bilden das Bedarfsprinzip und das Leistungsprinzip.¹ Hinter dem Bedarfsprinzip steht die Vorstellung von der „interregionalen Gerechtigkeit“ oder der „interregionalen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Daraus wird ein „Grundbedarf an öffentlichen Versorgungsleistungen“ abgeleitet. Bei gegebenen Aufgaben einer Kommune, welche diesem Grundbedarf dienen, bei weiterhin bekannten Produktionsfunktionen, mit denen die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Leistungen erzeugt werden können, sowie bei Kenntnis der Nachfrage nach diesen Leistungen lässt sich auf der Basis des Bedarfsprinzips – theoretisch – der jeweils erforderliche Finanzbedarf einer Kommune ermitteln.

Die Berücksichtigung des Leistungsprinzips beim kommunalen Finanzausgleich geht von der Überlegung aus, dass in einer Kommune besonders hohe private Einkommen (als Basis für die originären Einnahmen der Kommune) das Ergebnis einer besonders günstigen lokalen Faktorausstattung und/oder einer besonders ergiebigen Pflege der privaten Wirtschaft durch die lokalen Politiker sein können. Sofern eine Kommune über eine – im Vergleich zu anderen Kommunen – besonders günstige Faktorausstattung verfügt, können zusätzliche kommunale Investitionen (beispielsweise in die Verkehrsinfrastruktur oder in die Erschließung weiterer Gewerbeflächen oder in den Faktor Humankapital) dazu dienen, die gegebenen Faktoren noch besser zu erschließen und damit auch die nationale Wertschöpfung zu erhöhen. Demgemäß produzieren einzelne Kommunen externe Effekte i. S. positiver Beiträge zum nationalen Wirtschaftswachstum. Sofern hohe private Einkommen in einer Kommune auf eine gute Pflege der privaten Wirtschaft durch lokale Politiker zurückzuführen sind, sollten die lokalen Politiker hierfür belohnt werden, indem sie mehr Finanzmittel als die Politiker in anderen Kommunen zur Verfügung haben. Die Bestimmung der „richtigen“ Ausprägung des Leistungsprinzips ist allerdings noch schwieriger als die Ermittlung des Finanzbedarfs einer Kommune. Dies dürfte der Grund dafür sein, dass in der Praxis des Finanzausgleichs bislang lediglich für das Bedarfsprinzip eine Operationalisierung vorgesehen ist, während die Realisierung des Leistungsprinzips lediglich implizit angestrebt wird.

Hinsichtlich des Finanzbedarfs einer Kommune soll im Folgenden zur Vereinfachung (und entsprechend der generellen Anlage dieses Artikels) nur zwischen Kommunen in städtischen Räumen (Städten), Kommunen im Stadtumland und Kommunen in nichtstädtischen Räumen unterschieden werden.

In der Literatur zum Finanzausgleich besteht ein weitgehender Konsens dahingehend, dass die Zahl der Einwohner als allgemeiner Indikator für den Finanzbedarf einer Kommune geeignet ist, weil die Kommunen die Maximierung des Wohlstands ihrer Einwohner als oberstes Ziel verfolgen sollten. Der auf die Einwohner gerichtete Finanzbedarf ergibt sich aus dem vorhandenen Bestand an kommunalen Aufgaben. Diese werden in der Rechts- und Verwaltungswissenschaft – nach dem Ausmaß des kommunalen Freiheitsgrades bei der Aufgabenerfüllung – in freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben und übertragene Aufgaben unterschieden. Pflichtaufgaben und übertragene Aufgaben sind solche Funktionen, die – laut Gesetz – grundsätzlich von allen Kommunen wahr-

¹ Diesbezüglich existiert eine deutliche Analogie zwischen der Diskussion um die „richtige“ finanzielle Ausstattung von Kommunen und jener der privaten Haushalte qua Steuer-Transfer-System.

genommen werden müssen. Tendenziell entspricht ihre Erfüllung also dem gesetzlich definierten kommunalen Grundbedarf, der in allen Kommunen gedeckt werden sollte. Der Finanzbedarf für diese Aufgabenbereiche wird neben der Einwohnerzahl auch von der jeweiligen Siedlungsstruktur und -dichte bestimmt. Nimmt man zunächst einmal den gewünschten Output der Aufgabenerfüllung als gegeben an und betrachtet nur die Kosten der Leistungserstellung, so ergibt sich Folgendes: Kommunen mit einer hohen Einwohnerzahl und einer hohen Besiedlungsdichte sind dazu in der Lage, bei der Erstellung ihrer Leistungen Größen- und Ballungsvorteile zu erreichen, mit der Folge von – im Vergleich zu anderen Kommunen – niedrigeren Pro-Kopf-Kosten. Gleichzeitig sind bei der Leistungserstellung aber auch Ballungsnachteile zu erwarten, z.B. aufgrund – im Vergleich zu anderen Kommunen – höheren Lohn- und Immobilienkosten. Aus dem Umstand, dass private Firmen i. d. R. die Ballungsräume bevorzugen, lässt sich vermuten, dass im privaten Sektor zumeist die Ballungsvorteile überwiegen. Es liegt kein Grund für die Annahme vor, dass dies im öffentlichen Sektor anders sein sollte. Demgemäß dürfte der Finanzbedarf je Einwohner – bei ausschließlicher Betrachtung der Kosten von gegebenen Outputmengen – in nichtstädtischen Räumen höher als in der Stadt sein.

Allerdings ist die oben gemachte Annahme, den Output konstant zu setzen, problematisch. Für diverse kommunale Aufgabenbereiche gibt es deutliche Unterschiede in den notwendigen Outputqualitäten zwischen Stadt und nichtstädtischen Räumen. Auch in diesen Unterschieden kommen Ballungsnachteile zum Ausdruck. Beispiel: Die Zahl der Ordnungswidrigkeiten und Straftaten je Einwohner ist in der Stadt zumeist höher als in nichtstädtischen Räumen; ebenso sind in der Stadt mehr arme Einwohner als auf dem Land anzutreffen, weil sie die Anonymität der Stadt bevorzugen und hier auch am ehesten erwarten können, zeitweilige Aushilfsjobs übernehmen zu können. Aufgrund dieses Aspekts der Ballungsnachteile ergibt sich tendenziell ein höherer Finanzbedarf der Stadt als in nichtstädtischen Räumen.

Es stellt sich weiterhin die Frage, ob für die dargestellten Nachteile und Zusatzbedarfe (teils in der Stadt, teils in nichtstädtischen Räumen) eine Kompensation erfolgen sollte. Unter Versorgungsaspekten ist dies zu befürworten. Ceteris paribus kann eine Kommune aufgrund gegebener Nachteile der Ballung bzw. Nachteile der fehlenden Ballung den Einwohnern nur ein geringeres Leistungsangebot zur Verfügung stellen als dies in anderen Kommunen der Fall ist. Ein hinreichendes Niveau der Leistungen wäre dann nicht in jeder Kommune gesichert. Allerdings kann eine Kommune ihr Leistungsangebot auf die Weise erhöhen, indem sie – soweit dies rechtlich möglich ist – ihre Steuersätze erhöht. Dies hätte dann eine Internalisierung der siedlungsstrukturellen Nachteile durch die Bewohner zur Folge und würde auf eine den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechende, unverzerrte Siedlungsstruktur hinwirken. Aus dieser Sicht sollte sich der Finanzbedarf der Kommunen an einer „ballungsneutralen“ Situation orientieren und – je Einwohner – für alle Kommunen in gleicher Höhe angenommen werden.

Hier könnte dann das Argument angeführt werden, die Kommunen bzw. ihre Bewohner wären zwar für die jeweils gewählte Siedlungsstruktur verantwortlich, aber nicht für die ihnen vom Land zugewiesenen Pflichtaufgaben und übertragenen Aufgaben. Höhere Lasten, so wird argumentiert, entstünden nicht aufgrund der Siedlungsstruktur, sondern aufgrund der vom Land festgelegten Normen und Standards. Demgemäß müsste das Land alle Lasten decken, auch jene, die durch das Zusammenspiel der landespolitischen Vorgaben und der Siedlungsstruktur entstünden. Versorgungspolitisch gesehen, scheint dies plausibel zu sein. Diesem Argument kann aber nicht gefolgt werden, weil – vor

dem Hintergrund gegebener Vorgaben durch das Land – jede Kommune und jeder Bürger über den jeweils gewünschten Ballungsgrad entscheiden kann.

Über die bislang angesprochenen Bedarfsunterschiede hinaus sind allerdings noch Bedarfe zu berücksichtigen, die aus „genuin städtischen Leistungen“ herrühren. „Genuin städtische Leistungen“ sind *aus heutiger Sicht*² „zentralörtliche Leistungen“, d. h. es handelt sich um Leistungsangebote, deren Nutzerkreis über die administrativen Grenzen der Städte hinausgeht. Folgt man Mancur Olson (1969) und seinem bekannten „Prinzip der Fiskalischen Äquivalenz“, so sollte die Bereitstellung von zentralörtlichen Leistungen eigentlich nicht den Städten, sondern übergeordneten staatlichen Einheiten (z. B. Regionalkreisen, Zweckverbänden, ggf. den Ländern) übertragen werden. Nur in Ermangelung solcher Einheiten (und speziell in Deutschland aufgrund des Prinzips der „Einheit der Verwaltung“, d. h. der Vermeidung einer Vielzahl von öffentlichen Körperschaften, deren Grenzen jeweils mit den Nutzerkreisen öffentlicher Leistungsangebote kongruieren könnten), wird die Bereitstellung der betreffenden Leistungen subsidiär den Städten übertragen. Die Literatur zum kommunalen Finanzausgleich ist sich weitgehend darüber einig, dass die entsprechenden Einrichtungen entweder über Gebühren, über horizontale Transfers aller Kommunen, deren Bewohner aus den Einrichtungen Nutzen ziehen, an die Bereitstellungskommune, oder aber aus zweckgebundenen Zuweisungen des Landes an die Bereitstellungskommune finanziert werden sollten. Alle genannten Finanzierungswege sind allerdings mit hohen Transaktionskosten verbunden. Folglich sollte zunächst geprüft werden, ob die zentralörtlichen Einrichtungen (wie dies beispielsweise bereits heute bei Hochschulen der Fall ist) vollständig vom Land finanziert werden sollten. Ist dies nicht zweckmäßig, so kann es bei der kommunalen Bereitstellung bleiben, und zur Senkung der Transaktionskosten kann das Land pauschale Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an die Bereitstellungskommune zahlen. Die konkrete Höhe des zentralörtlichen Zusatzbedarfs hängt von der Zentralität einer Stadt (Metropole, Ober-, Mittel- oder Grundzentrum) ab. Ihre konkrete Ermittlung muss empirischen Studien vorbehalten werden. Es lässt sich allgemein nur sagen, dass den Städten aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen mehr Mittel je Einwohner als den nichtstädtischen Räumen zur Verfügung stehen sollten. Eine vollständige Kompensation der Lasten aus den zentralörtlichen Funktionen ist nicht zweckmäßig. Die Bewohner der Städte profitieren aufgrund der räumlichen Nähe (Erreichbarkeit) stärker als die Bewohner räumlich entfernt gelegener Jurisdiktionen von den zentralörtlichen Einrichtungen. Zudem ist mit diesen Einrichtungen ein Kaufkraftzustrom und ein Imagegewinn für die Stadt verbunden. Dies gilt in besonderem Maße für solche zentralörtlichen Einrichtungen, die von der Stadt im Rahmen ihrer freiwilligen Aufgaben etabliert werden. Sofern eine Stadt von ihrem Umland als Zentrum wahrgenommen wird, ist dies für ihre wirtschaftliche Entwicklung von Vorteil. Folglich sollte die Stadt auf jeden Fall eine „Interessenquote“ aus eigenen Mitteln finanzieren.

Folgt man dem dargelegten Argumentationsgang hinsichtlich der zentralörtlichen Leistungen, so ist zu beachten, dass auch die nichtstädtischen Räume und das Stadtumland Leistungen bereitstellen, die einen überregionalen Nutzerkreis aufweisen. Sollten diese Nutzen im kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung finden?

² In der Vergangenheit wurden zu den „genuin städtischen Leistungen“ auch andere gezählt, etwa die Abwasserbeseitigung, die ursprünglich nur in den Städten eine kommunale Aufgabe war, nicht aber im ländlichen Raum. Diese und andere Leistungen werden heute aber auch in vielen nichtstädtischen Räumen von den Kommunen erstellt.

Die überregionalen Nutzen der nichtstädtischen Räume resultieren in erster Linie aus ihrem Wert als Erholungs- und Umweltreservoir. Allerdings sind hierfür nur in begrenztem Umfang finanzielle Aufwendungen der Kommunen in den nichtstädtischen Räumen erforderlich. Bei gegebenen Umweltschutzbestimmungen ergibt sich der besondere Beitrag der nichtstädtischen Räume für die Erholung sowie für die Umwelt quasi automatisch aus der dortigen geringen Siedlungsdichte. Investitionen in die touristische Infrastruktur liegen im Eigeninteresse der nichtstädtischen Räume und sollten nicht pauschal von außen unterstützt werden.

Das Stadtumland hat eine Entlastungsfunktion für die Stadt, indem es Flächen für Wohn- und Gewerbe Zwecke bereitstellt, die in der Stadt nicht verfügbar sind. Stadt und Stadtumland sind eng miteinander verflochten und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung aufeinander angewiesen. Da die Bewohner des Stadtumlands die zentralörtlichen Einrichtungen der Stadt in besonderem Maße (stärker als die Bewohner der nichtstädtischen Räume) nutzen können, ohne an ihrer Finanzierung beteiligt zu sein, wären eigentlich Transferzahlungen des Stadtumlands an die Stadt erforderlich, um eine effiziente Allokation der Ressourcen zu gewährleisten. Dieser Aspekt wird zwar bereits durch die oben diskutierte Berücksichtigung des Bedarfs infolge zentralörtlicher Funktionen der Städte bei den Zahlungen an die Städte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgedeckt. Es wäre aber zu überlegen, ob dem Stadtumland ein Negativtransfer (eine Art Steuer) auferlegt werden sollte, um sie in ähnlicher Weise, wie dies die „Interessenquote“ in den Städten leisten soll, an Kosten zu beteiligen, die in den Städten für Infrastrukturen anfallen, die das Umland bis dato unentgeltlich mit genutzt hat.

Im Rahmen der zentralörtlichen Leistungen der Städte ist noch auf die Funktion von Städten als Wachstumsmotoren und als Arbeitsorte einzugehen. Dieser Aspekt wird vor allem in der jüngeren Diskussion über Städte hervorgehoben. Auch das Stadtumland hat entsprechende Funktionen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die für die Erhaltung und Stärkung dieser Funktion erforderlichen Finanzmittel den Kommunen durch ihre Steuereinnahmen zur Verfügung stehen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass dies aufgrund des heutigen kommunalen Steuersystems (u. a.: Steuergläubiger für die kommunalen Einkommensteueranteile ist die jeweilige Wohnsitzgemeinde) und infolge von Suburbanisierungstendenzen stärker für das Stadtumland als für die Stadt zutrifft. Folglich sollte – ebenso wie im Kontext mit den zentralörtlichen Funktionen – die Stadt durch den kommunalen Finanzausgleich mehr Mittel je Einwohner erhalten als das Stadtumland. In Ländern mit geringem kommunalen Steueraufkommen kann es für die Entwicklung der städtischen und suburbanen Wirtschaft von Vorteil sein, wenn das Land beiden Raumkategorien über den kommunalen Finanzausgleich mehr Mittel je Einwohner zur Verfügung stellt als den nichtstädtischen Räumen. Wie zuvor ausgeführt, sollte die Stadt hierbei mehr Finanzmittel je Einwohner erhalten als das Stadtumland. Es ist allerdings deutlich zu betonen, dass hinreichende finanzielle Mittel der Stadtregionen nur eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung für Wachstumsprozesse sind. Insofern ist eine entsprechende Mittelverteilung möglicherweise effektiver, wenn die Mittel an Auflagen geknüpft werden.

Schließlich sollte beim kommunalen Finanzausgleich das Leistungsprinzip nicht länger ein Schattendasein spielen; die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann nur finanziert werden, wenn in wachstumsstarken Kommunen das für die Kompensation der schwächeren Kommunen erforderliche Einkommen erwirtschaftet wird. Die Rangfolge der Kommunen hinsichtlich ihrer Finanzkraft, wie sie vor dem Finanzausgleich gegeben ist, sollte durch den Ausgleich nicht verändert werden, um keine negativen Anreize zu

setzen. Ebenso wäre daran zu denken, Kommunen, deren originäre Finanzkraft überdurchschnittlich erhöht werden konnte, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zusätzlich zu belohnen. Hinsichtlich dieser Leistungsanreize lassen sich allerdings ohne empirischen Hintergrund keine Aussagen dahingehend treffen, ob sie eher für eine Erhöhung der Finanzausstattung der Städte oder der anderen Raumtypen sprechen.

Zusammenfassend lassen sich die folgenden Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich festhalten:

- Hinsichtlich der siedlungsstrukturellen Kostenunterschiede sollte über den kommunalen Finanzausgleich keine Kompensation erfolgen; vielmehr ist für Stadt, Stadtumland und nichtstädtische Räume von einem einheitlichen Finanzbedarf je Einwohner auszugehen.
- In Bezug auf die zentralörtlichen Aufgaben sollte für die Städte ein höherer Finanzbedarf als für die nichtstädtischen Räume vorgesehen werden, die Städte sollten aber mit einer hinreichend hohen „Interessenquote“ an der Finanzierung der zentralörtlichen Einrichtungen beteiligt werden.
- Für das Stadtumland sollte ein Negativtransfer vorgesehen werden, der die „Interessenquote“ der Stadt an den zentralörtlichen Einrichtungen substituieren soll. Dieser Negativtransfer ist mit den sonstigen Transfers im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu verrechnen.
- Schließlich sind die erst in der jüngeren Diskussion betonten „motorischen“ externen Effekte der Stadt und des Stadtumlands für das gesamtwirtschaftliche Wachstum in Rechnung zu stellen. Hinsichtlich dieser externen Effekte sollten Stadt und Stadtumland in Ländern mit geringem kommunalen Steueraufkommen qua kommunalem Finanzausgleich mehr Finanzmittel je Einwohner erhalten als die nichtstädtischen Räume. Hierbei ist darauf zu achten, dass der Mittelzufluss an die Stadt je Einwohner höher sein sollte als jener an das Stadtumland. In Ländern mit hohem kommunalen Steueraufkommen ist lediglich für eine Besserstellung der Stadt im Vergleich zum Stadtumland zu sorgen.
- Zur Gewährleistung des Leistungsprinzips sollte die vor dem kommunalen Finanzausgleich vorhandene Rangordnung der Kommunen durch den Finanzausgleich nicht verändert werden. Zusätzlich sollten Leistungsprämien für Kommunen mit besonders hohen Zuwächsen bei der originären Finanzkraft vergeben werden.

Über die genannten Anforderungen hinaus muss sich jedes kommunale Finanzausgleichssystem an den üblichen Kriterien für effiziente staatliche Institutionen messen lassen (u. a. Transparenz, Konsistenz und Widerspruchsfreiheit, Transaktionskostenminimierung).

3 Zur Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Räumen

Als Vorstufe der empirischen Analyse der originären Einnahmen und der Einnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in städtischen und nichtstädtischen Räumen erweist es sich als notwendig, eine *Abgrenzung städtischer und nichtstädtischer Räume* vorzunehmen. Grundsätzlich könnte, wie allgemein in der Raumforschung und Raumplanung üblich, eine räumliche Abgrenzung städtischer Räume und nichtstädtischer Räume auf zweierlei Art und Weise erfolgen (vgl. z. B. Maier, Tödtling 1996: 17): nach *Homogenitätskriterien* oder nach *Funktionalitätskriterien*, wobei – allgemein – eine Kombination beider Herangehensweisen zweckmäßig sein kann (vgl. Maier, Tödtling 1996: 18). Für die hier vorgestellte Untersuchung wurde auf eine Abgrenzung städti-

scher Räume nach Funktionalitätskriterien zurückgegriffen. Eine Abgrenzung nach dem Funktionalitätskriterium kann als sachgerecht angesehen werden, weil Städte durch vielfältige Interaktionen mit ihrem Umland gekennzeichnet sind. Boustedt, der bereits in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts eine (mit gewissen Modifizierungen) noch heute verwendete Abgrenzung städtischer Räume vorgenommen hat (Boustedt 1953),³ verweist auf verschiedene Dimensionen funktionaler Beziehungen von Städten und Stadtumland: die Einzugsbereiche der Städte, d.h. den Bezug von bestimmten Rohstoffen, Materialien, Dienstleistungen aus dem Stadtumland; die Versorgungsfunktion der Städte im Sinne der Bereitstellung von Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge (z.B. Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Gymnasien) für ein weiteres Gebiet um die Städte.

Tab. 1: Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Regionen und die unter diese Kategorien subsumierten Stadtregionstypen des BBR

Vom IWH verwendete Abgrenzung städtischer und nichtstädtischer Regionen	Stadtregionstypen des BBR, die der IWH-Abgrenzung zugrunde liegen	Kriterien des BBR zur Abgrenzung der Stadtregionstypen
Städte	Kernstädte	„1. Metropolkerne > 500 000 Einwohner 2. Großstädte > 100 000 Einwohner“
Stadtumland	„Ergänzungsgebiet zur Kernstadt“	„Tagesbevölkerungsdichte > 500 (Tagesbevölkerung = Einwohner + Einpendler - Auspendler). Einpendlerüberschuss und/oder 50 % der Auspendler pendeln in eine Kernstadt“
	„Engerer Pendlerverflechtungsraum“	Mindestens 50 % der Auspendler pendeln in eine Kernstadt/Ergänzungsgebiet
Nichtstädtische Räume	„Weiterer Pendlerverflechtungsraum“	„25 % bis 50 % der Auspendler pendeln in eine Kernstadt/Ergänzungsgebiet“
	„Gemeinden außerhalb der Pendlereinzugsbereiche“	

Quelle: Spalte 1: Systematisierung des IWH; Spalten 2 und 3: Stadtregionsabgrenzung in: BBR, o.J. und o.S.

Von den Bereichen, in denen funktionale Stadt-Umland-Verflechtungen existieren, lässt sich anhand der Daten der amtlichen Statistik nur der Bereich der *Berufspendler-Verflechtungen* operationalisieren, indem statistische Daten über Pendlerverflechtungen zur Abgrenzung von Stadtregionen herangezogen werden (vgl. Gaebe 2004: 68, zitiert in Wixforth, Soyka 2005: 2). Mit Rücksicht auf die Datenverfügbarkeit soll für die nachstehende Untersuchung ebenfalls auf eine Abgrenzung von Stadtregionen anhand von Pendlerverflechtungen zurückgegriffen werden. Herangezogen wird die *vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) erstellte Abgrenzung von Stadtregionen anhand von Pendlereinzugsbereichen*, die auf einer gemeindescharfen Pendlermatrix der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2004 fußt (vgl. BBR o.J. und o.S.). In nach-

³ An die damalige Arbeit von Boustedt (1953) knüpft insbesondere die Abgrenzung von Stadtregionen durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit Hilfe von Pendlereinzugsbereichen (vgl. BBR o.J. u. o.S.) und die von BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH Markt-, Media- und Regionalforschung vorgenommene Abgrenzung sogenannter BIK-Regionen an. Zu letztgenannter Abgrenzung vgl. dies. 2001.

stehender Übersicht werden die in diesem Beitrag verwendete Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Regionen und die unter diese Kategorien subsumierten Stadtregionstypen des BBR dargestellt.

Diese Abgrenzung kann aufgrund ihrer ausschließlichen Fokussierung auf Ausmaß und räumliche Orientierung von Berufspendlerverflechtungen andere funktionale Verflechtungen zwischen Städten und ihrem Umland, etwa Verflechtungen durch die wirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen oder bei der Nutzung von Infrastruktureinrichtungen in den Städten, nicht berücksichtigen. Gleichwohl wird für die hier vorgenommene Untersuchung der Mittelflüsse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf die vom BBR vorgenommene Abgrenzung zurückgegriffen, weil sie eine bundesweit einheitliche Datenbasis und Abgrenzungsmethode verwendet, die für die Untersuchung der kommunalen Haushalte in zwei Bundesländern – Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg – als zweckmäßig und zielführend erscheint.

4 Die Bedeutung staatlicher Finanzausweisungen für die kommunale Finanzausstattung

Im Rahmen des Systems der kommunalen Finanzen wird auf der Einnahmenseite – in Abhängigkeit vom Grad der Autonomie der Entscheidung über die Einnahmen – zwischen „Einnahmen ‚aus eigenen Quellen‘“ (Zimmermann 1999: 126) und „Einnahmen von anderen Quellen“ (ebenda) unterschieden. Staatliche Finanzausweisungen gehören zu letztgenannter Kategorie. Die „Einnahmen ‚aus eigenen Quellen‘“ (ebenda) umfassen Steuern und Entgelteinnahmen. Auf der kommunalen Ebene fallen als Steuereinnahmen die Gewerbesteuer, die Grundsteuern A und B, die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer und verschiedene andere Steuern sowie steuerähnliche Einnahmen an. Zu den Einnahmen der Kommunen zählt schließlich auch die Kreditaufnahme, die tendenziell den Einnahmen aus anderen Quellen zugeordnet werden kann.

Bei den Zuweisungen handelt es sich um Zahlungen als „Ergänzender (sekundärer) aktiver Finanzausgleich“ (Zimmermann 1999: 214) an die Kommunen im Rahmen von Umverteilungen innerhalb des öffentlichen Sektors. Bezüglich der institutionellen Arrangements des sekundären Finanzausgleichs, innerhalb derer den Kommunen Zuweisungen zukommen, kann im deutschen System der kommunalen Finanzen zwischen Mittelflüssen im Rahmen der formalisierten Finanzausgleichsregelungen und solchen im Rahmen von nichtformalisierten Finanzausgleichsregelungen unterschieden werden (vgl. ebenda). Zu den Zahlungen im Rahmen formalisierter Finanzausgleichsregelungen gehören insbesondere die sogenannten Schlüsselzuweisungen, die im kommunalen Finanzausgleich den Gemeinden und Landkreisen zum teilweisen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zufließen. Bei den Zahlungen außerhalb formalisierter Finanzausgleichssysteme wird zum Teil noch zwischen Zahlungen zwischen unterschiedlichen Ebenen, d. h. von der Bundesebene oder vom Bundesland an die Kommunen und solchen von den Gemeinden an die Kreise und Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften auf der gleichen Ebene unterschieden (vgl. ebenda). Zahlungen vom Bundesland an die Kommune erfolgen beispielsweise im Rahmen von Förderprogrammen, etwa zur Dorferneuerung oder zum Stadtumbau (teilweise durch Bundes- und/oder EU-Mittel kofinanziert). Zahlungen der Gemeinden an die Kreisebene erfolgen im Rahmen der sogenannten Kreisumlage. Zuweisungen zugunsten von Gebietskörperschaften auf der gleichen Ebene betreffen beispielsweise die Zahlung der Verwaltungsgemeinschaftsumlage durch die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften an die Verwaltungsgemeinschaft. Auf die Gewährung von Zuweisungen im Rahmen von formalisierten Finanzausgleichssystemen wird, am Beispiel der Regelungen des kommunalen Finanzaus-

gleichs in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg, im Abschnitt 5 dieses Beitrags näher eingegangen.

Aus der grundgesetzlich verankerten Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Grundgesetz, Artikel 28) ergibt sich, dass insbesondere jene Einnahmearten von Bedeutung für die Kommunen sind (bzw. sein sollten), über deren Höhe die Kommunen möglichst eigenständig bestimmen können. Dies ist im Falle von Zuweisungen nicht möglich, bei denen nicht die Kommunen, sondern die Bundesebene oder die Bundesländerebene über das „Ob“, „Wie“ und „Wieviel“ von Mittelflüssen entscheiden. Zuweisungen sollten daher, nach gängiger finanzwissenschaftlicher Auffassung, lediglich ergänzenden Charakter haben (vgl. Zimmermann 1999: 213).

Bei den Zuweisungen wird – wiederum in Abhängigkeit vom Grad der Autonomie bei der Entscheidung über ihre Verwendung – zwischen ungebundenen und gebundenen Zuweisungen unterschieden. Die staatlichen Finanzausgleichssysteme im Rahmen der formalisierten Finanzausgleichssysteme der Bundesländer umfassen beide vorgenannten Arten von Zuweisungen. So sehen die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Bundesländer regelmäßig die Gewährung von Schlüsselzuweisungen vor, die den Charakter ungebundener Zuweisungen tragen. Ferner sind Bestandteil von kommunalen Finanzausgleichssystemen teilweise auch Bedarfszuweisungen, die dem Ausgleich von Defiziten im Verwaltungshaushalt dienen. In der kommunalen Finanzstatistik (vgl. Statistisches Bundesamt 2003 a, 2003 b) und den darauf fußenden Analysen der kommunalen Finanzsituation im Rahmen der Finanzberichte des Bundesministeriums der Finanzen (vgl. z.B. Bundesministerium der Finanzen 2006) werden auch Sonstige allgemeine Zuweisungen und der Familienleistungsausgleich unter der Rubrik Allgemeine Zuweisungen ausgewiesen. Die Einnahmeart Sonstige allgemeine Zuweisungen wird im Gruppierungsplan des Bundes, der die Gliederung der kommunalen Haushalte nach Einnahme- und Ausgabearten vorschreibt, nicht weiter präzisiert. Beim Familienleistungsausgleich handelt es sich um Zahlungen zum Ausgleich für Steuerausfälle bei der Einkommensteuer, die aus den Zahlungen von Kindergeld herrühren.

Entgegen der erstrebenswerten nachrangigen Bedeutung als kommunaler Einnahmeart spielen die Zuweisungen speziell in den Haushalten der Kommunen in Ostdeutschland eine große Rolle, was aus den noch vergleichsweise schwachen eigenen Einnahmen in Form von Steuern herrührt. Der Anteil der laufenden Zuweisungen an den bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushalts betrug in den neuen Ländern im Jahr 2004 52,9% und hat sich im Zeitverlauf kaum verändert (1995: 53,9%).⁴ In den alten Bundesländern betrug der entsprechende Wert 27,1% (1995: 26,7%). Noch höher fällt die Bedeutung der Investitionszuweisungen an den (bereinigten) Einnahmen des Vermögenshaushalts aus: In den neuen Ländern betrug er 69,4% im Jahr 2004, und er ist im Vergleich zum Jahr 1995 um 8,3 Prozentpunkte gestiegen. In den alten Ländern lag der entsprechende Anteil im Jahr 2004 bei 33,3% und er ist im Vergleich zum Jahr 1995 um 3,1% gesunken. Die große Bedeutung, die Zuweisungen als Einnahmeart haben, vor allem in Ostdeutschland, aber auch in Westdeutschland, lässt die Frage aufkommen, ob der Staat, in diesem Falle die Landesregierungen, mittels der kommunalen Finanzausgleichssysteme eine räumliche Steuerung der Mittelflüsse intendieren. Dies wird im Folgenden untersucht.

⁴ Diese und die weiteren in diesem Absatz angeführten Daten über die Bedeutung von Zuweisungen für die Einnahmen der Kommunen sind entnommen aus: Bundesministerium der Finanzen 2003: 185; dass. 2006: 189.

5 Steuerungsmöglichkeiten der Mittelflüsse zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume gemäß den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Regelungselemente des kommunalen Finanzausgleichsystems Transparenz hinsichtlich der Steuerung von Mittelfläßen zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume aufweisen. Das kommunale Finanzausgleichssystem enthält grundsätzlich folgende Regelungselemente:

- Ermittlung der Finanzausgleichsmasse
- Prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse auf die verschiedenen Arten von Kommunen
- Ermittlung des Finanzbedarfs (Bedarfsmesszahl)
- Ermittlung der Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl)
- Gewährung von Zuweisungen zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen

Bei der Beantwortung der Frage nach der Transparenz hinsichtlich der Steuerung von Mittelfläßen zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume wird jeweils zunächst die potenzielle Wirkung des betreffenden Regelungselements im kommunalen Finanzausgleich in Deutschland im Allgemeinen erörtert, und anschließend werden die diesbezüglichen Regelungen in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg bezüglich der Steuerungsintentionen zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume untersucht.

5.1 Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

Zuerst muss die Finanzausgleichsmasse bestimmt werden, d.h. jenes Finanzvolumen, das für die Verausgabung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung steht. Diese Finanzausgleichsmasse ergibt sich aus der sogenannten Verbundquote, d.h. aus dem im Landesgesetz, das den kommunalen Finanzausgleich regelt, vorgesehenen

Anteil, den die Kommunen an den Länderanteilen an Bundessteuern und – sofern relevant – am Länderfinanzausgleich und an Bundesergänzungszuweisungen haben. Zur Finanzausgleichsmasse können Mittel aus Landessteuern hinzukommen. Auf die Mittelverteilung zwischen städtischen und nichtstädtischen Räumen hat dieses Element des kommunalen Finanzausgleichs *keinen* Einfluss.

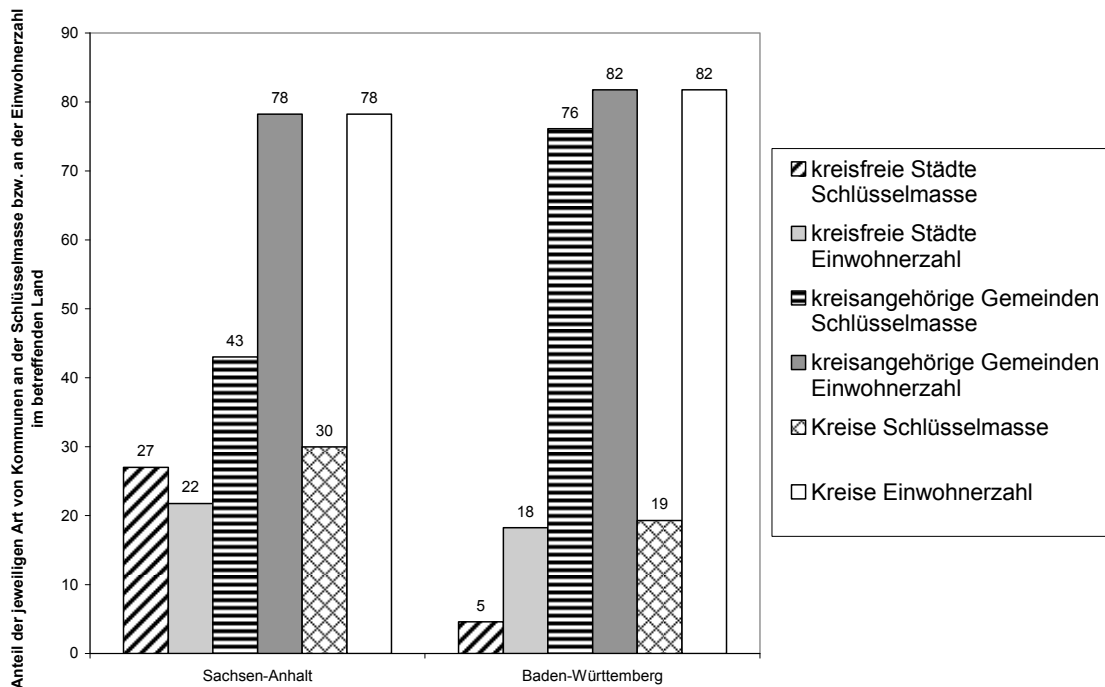
5.2 Prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse auf die verschiedenen Arten von Kommunen

Zumeist wird die Finanzausgleichsmasse, und zwar speziell jener Teil, der den Kommunen in Form von Schlüsselzuweisungen (sog. Schlüsselmasse) zukommen soll, bereits in Teilmassen für verschiedene Arten von Kommunen aufgeteilt: auf kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Kreise. In der prozentualen Aufteilung auf die Teil(-schlüssel)massen, in der pauschal der relative Finanzbedarf für die verschiedenen Arten von Kommunen bestimmt wird, kann ein (potenzielles) Element der Begünstigung oder Benachteiligung städtischer Räume in Gestalt der kreisfreien Städte gesehen werden. Dies wäre – bei grober Betrachtung – zu vermuten, wenn deren Anteil an der Finanzausgleichsmasse geringer wäre als der Anteil der kreisfreien Städte an der Gesamt Einwohnerzahl des Landes.

Die Anteile der kreisfreien Städte an der Verwendung der Schlüsselmasse sprechen dafür, dass in Sachsen-Anhalt (Baden-Württemberg) eine Mittelverteilung zu Gunsten

(Ungunsten) der kreisfreien Städte vorgenommen wird, weil die Verteilungsquote in Sachsen-Anhalt (Baden-Württemberg) über (unter) dem Bevölkerungsanteil der kreisfreien Städte liegt (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse^a auf kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Kreise gemäß den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt und in Baden-Württemberg und Vergleich mit den Einwohneranteilen dieser Arten von Kommunen (Einwohnerzahl Dezember 2004)



^a Die Vom-Hundert-Sätze wurden für die Zwecke der grafischen Darstellung gerundet.

Quellen: Zusammenstellung anhand von FAG ST 2005: § 6; FAG BW 2006: § 3, Einwohneranteile: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

5.3 Ermittlung des Finanzbedarfs (Bedarfsmesszahl) der einzelnen Kommunen

In einem nächsten Teilschritt wird der Finanzbedarf der einzelnen Kommunen in Form einer Bedarfsmesszahl ermittelt. Zu diesem Zweck werden Kriterien für die Bestimmung der Bedarfsmesszahl der Kommunen aufgestellt. Als Kriterium zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl wird teilweise die Einwohnerzahl herangezogen (die nach der Einwohnerzahl differenzierte Bestimmung des Finanzbedarfs wird üblicherweise auch als sogenannter Hauptansatz bezeichnet), teilweise wird auch die Stellung der Kommunen in der Zentrale-Orte-Hierarchie in den betreffenden Ländern als ergänzendes Kriterium zur Ermittlung der Bedarfsmesszahl herangezogen. Eine Bestimmung des Finanzbedarfs dergestalt, dass den Gemeinden mit höherer Einwohnerzahl ein erhöhter Finanzbedarf (in Form eines erhöhten Vom-Hundert-Satzes im Vergleich zu Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl) zuerkannt wird, wird auch als sogenannte Einwohnerveredlung bezeichnet. Ferner werden teilweise in den Finanzausgleichssystemen der Bundesländer bestimmte Sonderbedarfe der Kommunen, etwa für Schulen oder für die Unterhaltung von Straßen, noch speziell berücksichtigt. Teilweise erfolgt die Berücksichtigung solcher Sonderbedarfe im Rahmen sogenannter Nebenansätze, teilweise erfolgen die Mittelzuweisungen außerhalb des Regelungsrahmens für die Schlüsselzuwei-

sungen (vgl. zum letztgenannten Fall die Ausführungen im Unterabschnitt 5.5). Die Ermittlung des Finanzbedarfs im Rahmen des Hauptansatzes und/oder des Zentrale-Orte-Ansatzes bewirkt grundsätzlich eine explizite größen- bzw. hierarchieabhängige Differenzierung der Ermittlung der Finanzbedarfe. Im Falle der Berücksichtigung von Sonderbedarfen in den Nebenansätzen kann eine implizite Beeinflussung der Finanzbedarfsermittlung erfolgen, wenn die Bemessungsgrundlagen (z. B. die Zahl der Schüler in bestimmten Schularten oder die Zahl der Straßen-Kilometer bei bestimmten Arten von Straßen) nicht gleichmäßig im Raum verteilt sind. Werden beispielsweise im Rahmen des Schullastenausgleichs als einer Form der Berücksichtigung von Sonderbedarfen die Standorte von Gymnasien besonders „honoriert“ und wird hierzu die Zahl der Schüler in der Gymnasialstufe als „Bemessungsgrundlage“ herangezogen, wirkt diese gewählte Bemessungsgrundlage (unter der Annahme, dass Gymnasien ganz überwiegend in Städten existieren) implizit als Regelungselement, das Mittel in städtische Räume lenkt.

In *Sachsen-Anhalt* sieht die Einwohnerveredlung für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden Maximalwerte bei den Vom-Hundert-Sätzen vor, die über jenen der kreisfreien Städte liegen. Für Gemeinden, die den Status eines Grund- oder Mittelzentrums haben, wird ein Bonus gewährt. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die kreisfreien Städte, wie weiter oben in Unterabschnitt 5.2 gezeigt, einen – gemessen am Einwohneranteil – überproportionalen Anteil an der Schlüsselmasse erhalten. Insofern lässt sich in Sachsen-Anhalt allein aus den Regelungen zur Bedarfsmesszahl nicht auf eine besondere Begünstigung oder Benachteiligung städtischer Räume schließen.

In *Baden-Württemberg* gibt es eine Einwohnerveredlung für die (kreisangehörigen) Gemeinden, deren maximale Vom-Hundert-Sätze über jenen der kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen-Anhalt liegen. Ferner erhalten die baden-württembergischen Gemeinden im Rahmen von Nebenansätzen Boni zur Bedarfsmesszahl in Höhe von je 15 v. H., wenn sie Standorte der Bundeswehr bzw. von Kasernen der „Stationierungstreitkräfte“ (FAG BW 2006: § 7 Abs. 3, Nr. 1), Gemeinschaftsunterkünfte der Polizei sowie Hochschulen oder Berufsakademien beheimaten. Wird von einer räumlichen Konzentration von Hochschulen und Berufsakademien in städtischen Räumen ausgegangen, könnte bei diesen Nebenansätzen auf eine Begünstigung städtischer Räume geschlossen werden. Im Falle der Militärstandorte und der Standorte von Unterkünften für Polizeibeamte ist die räumliche Verteilung dagegen ohne nähere Informationen nicht einschätzbar. Für die kreisfreien Städte in Baden-Württemberg existiert keine Regelung zur Einwohnerveredlung, die Schlüsselzuweisungen für die kreisfreien Städte werden zwischen diesen Städten proportional zur Einwohnerzahl aufgeteilt. Zusammen mit dem – gemessen am Einwohneranteil – unterproportionalen Anteil der Kreise in Baden-Württemberg an der Gesamtschlüsselmasse lässt sich aus den Regelungen zur Bestimmung der Bedarfsmesszahlen auf eine Begünstigung der Kreise und der kreisangehörigen Gemeinden schließen. Die erwähnten Nebenansätze für Hochschulen und Berufsakademien würden, bei Vorliegen der getroffenen Annahme, diese Begünstigung (städtischer) kreisangehöriger Gemeinden noch verstärken.

5.4 Ermittlung der Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl) der einzelnen Kommunen

Dem in Form der Bedarfsmesszahl ermittelten Finanzbedarf wird die Finanzkraft gegenübergestellt, die in Gestalt der Steuerkraftmesszahl auf der Basis der originären Einnahmen der betreffenden Kommune ermittelt wird. Die Finanzausgleichsgesetze der Bundesländer enthalten Festlegungen, welche Steuerarten bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl zu berücksichtigen sind. Wie in der finanzwissenschaftlichen Diskussion gezeigt wird, kann die Einbeziehung beziehungsweise Nichteinbeziehung bestimmter Steuerarten in die Steuerkraftermittlung sowie die Verwendung durchschnittlicher Hebesätze

(anstelle der gemeindlichen Ist-Hebesätze) implizit Einfluss auf die Verteilung der Mittel zwischen städtischen und nichtstädtischen Räumen haben (vgl. z. B. Scherf 2003: 11). Der in der oben dargestellten Art und Weise ermittelte Finanzbedarf wird der Finanzkraft gegenübergestellt. Übersteigt der Finanzbedarf die Finanzkraft, wird diese Differenz bis zu einem – politisch – zu bestimmenden Grade ausgeglichen.

In den *beiden untersuchten Bundesländern* sind die Einnahmearten, die in die Ermittlung der Finanzkraftmesszahlen für die Gemeinden einbezogen werden, identisch. Der Umstand, dass bestimmte Einnahmearten nicht zu 100%, sondern nur anteilig in die Ermittlung der Finanzkraftmesszahl einbezogen werden, sowie die Verwendung von Landesdurchschnitten bei den Hebesätzen können, wie in der finanzwissenschaftlichen Literatur angemerkt wird, im Einzelfall zu Begünstigungen von Kommunen bei der Ermittlung der Finanzkraft führen.⁵ Ob derartige potenzielle Begünstigungen oder Benachteiligungen eher städtische oder eher nichtstädtische Räume betreffen, entzieht sich einer Betrachtung anhand der Finanzausgleichsregelungen.

5.5 Gewährung von Zuweisungen zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen

Neben den Schlüsselzuweisungen können weitere Zuweisungen an die Kommunen erfolgen. Diese Mittel werden aus der Finanzausgleichsmasse zumeist in Form eines Vorwegabzugs abgezweigt, sodass sich das Volumen der zu verteilenden Schlüsselmasse erst aus dem Umfang dieser anderen Zuweisungen ergibt. Diese anderen Zuweisungen erfolgen beispielsweise in Form von Bedarfszuweisungen (zur Deckung von Defiziten im Verwaltungshaushalt) sowie in Form von Investitionszuweisungen. Für die Zuweisungen, die außerhalb der Schlüsselzuweisungen gewährt werden, ist die Verteilungswirkung ex-ante größtenteils nur schwer einschätzbar, weil diese von der räumlichen Verteilung der „Bemessungsgrundlagen“ abhängt, auf die sich die jeweiligen Zuweisungen beziehen. Ist die jeweilige „Bemessungsgrundlage“ ungleichmäßig im Raum verteilt, fällt auch die Verteilung der Zuweisungen nicht räumlich neutral aus; dies kann sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten städtischer Räume gehen.

Die Finanzausgleichsregelungen der Bundesländer Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sehen über die Schlüsselzuweisungen hinaus weitere Zuweisungen an kommunale Haushalte vor. Die Zuweisungen lassen sich bezüglich ihres Verwendungszwecks – grob – in Mittel

- für kommunale Investitionen,
- zur Deckung laufender Kosten kommunaler Aufgabenerfüllung,
- für soziale Zwecke,
- für Ausgaben, die durch die Ausgestaltung des Systems der öffentlichen Finanzen oder die öffentliche Verwaltung induziert werden sowie zur Milderung von schwierigen Haushaltslagen,
- für spezielle Arten von Regionen

unterteilen (vgl. zu dieser Unterteilung Rosenfeld et al. o. J.: 13-17).

Die Frage nach den räumlichen Verteilungseffekten für die zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen gewährten Zuweisungen lässt sich nicht beantworten. Mit den meisten

⁵ So sieht Scherf (2003) gewerbesteuerstarke Gemeinden als begünstigt an, bei denen der tatsächliche Gewerbesteuerhebesatz unter dem im Landesdurchschnitt gegebenen Hebesatz liegt (vgl. ders.: 11).

Zuweisungen, die soeben dargestellt wurden, werden keine expliziten räumlichen Entwicklungsziele zu Gunsten oder zu Lasten städtischer Räume verfolgt. Es handelt sich in der Regel um Fachpolitiken. Die Verteilungsmodi der einzelnen Zuweisungen lassen in der Regel keine Schlüsse zu, ob die Mittel eher städtischen oder nichtstädtischen Räumen zugute kommen. Häufig werden die Mittel proportional zur Einwohnerzahl verteilt, Flächenaspekte spielen eher eine geringe Rolle. Speziell im Falle der Bedarfsszuweisungen ist für die Entscheidung über eine Mittelvergabe ausschließlich die Haushaltssituation der einzelnen Kommune von Bedeutung.

Alles in allem zeigt die Analyse, dass insbesondere die Regelungen sowohl bei den Schlüsselzuweisungen als auch bei den speziellen Zuweisungen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Mittelverteilung zugunsten städtischer und nichtstädtischer Räume nicht hinreichend transparent sind. Notwendig ist daher die Untersuchung der tatsächlichen Mittelflüsse im Rahmen des Finanzausgleichs in die städtischen bzw. in die nichtstädtischen Räume.

6 Empirische Befunde zu den originären Einnahmen und den Einnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in städtischen und nichtstädtischen Räumen

In den folgenden Unterabschnitten werden empirische Befunde zur räumlichen Verteilung der originären Einnahmen und der Einnahmen aus Zuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs präsentiert. Die Einnahmen aus Zuweisungen des Landes umfassen die Mittelflüsse im Rahmen des formalisierten *und* des nichtformalisierten Finanzausgleichs (vgl. dazu auch die Ausführungen im Abschnitt 4), weil in der Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Finanzen die Mittelflüsse für diese beiden Unterarten des Finanzausgleichs nicht separat ausgewiesen sind.

Die zentrale Untersuchungsfrage ist, wie die Mittelverteilung zwischen städtischen und nichtstädtischen Räumen aussieht (vgl. zur Abgrenzung von städtischen und nichtstädtischen Räumen den Abschnitt 3 dieses Beitrags). Ausgewertet wurden Daten der Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt und in Baden-Württemberg⁶ für die Jahre 1995 bis 2004.⁷ Die nachstehende Tabelle 2 enthält eine Übersicht zur Zahl der Gemeinden, zur Einwohnerzahl und zur Fläche der Gemeinden in den untersuchten Typen städtischer und nichtstädtischer Räume.⁸

⁶ Die Haushalte der Verwaltungsgemeinschaftsebene (Modell „Gemeinsames Verwaltungsamt“ in Sachsen-Anhalt bzw. Modell „Gemeindeverwaltungsverband“ in Baden-Württemberg, sofern es sich dort nicht um eine sogenannte vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft durch eine erfüllende Gemeinde handelt) sind nicht mit in die Analyse einbezogen worden, weil die Typisierung nach Stadtregionen bzw. nichtstädtischen Regionen nur für die Gemeindeebene und nicht für die Verwaltungsgemeinschaftsebene verfügbar ist.

⁷ Die Autoren danken an dieser Stelle den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Statistischen Landesämter in Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg für die Bereitstellung der entsprechenden Finanz- und Einwohnerdaten. Dank gilt auch Herrn Dipl.-Ökonom Michael Barkholz, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Bereich Formale Methoden und Datenbanken, für seine Unterstützung bei der Datenaufbereitung für die durchgeführte Untersuchung.

⁸ Die Zuordnung zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlands und der nichtstädtischen Räume war in Sachsen-Anhalt für 1122 von 1143 Gemeinden möglich. Für 21 Gemeinden in Sachsen-Anhalt lagen Daten der Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte vor, es war jedoch keine Einstufung seitens der BBR bezüglich der Zugehörigkeit zu einem der stadtreionalen Pendlereinzugsbereiche verfügbar. Es handelt sich um die Gemeinden: Göttnitz, Großzöberitz, Heidehof, Löberitz, Ramsin, Renneritz, Rödingen, Salzfurkapelle, Schrenz, Spören, Stumsdorf, Zscherndorf, Spielberg, Burgliebenau, Ermlitz, Korbetha, Raßnitz, Röglitz, Döllnitz, Hohenweiden, Lochau. Die Finanz- und Einwohnerwerte dieser 21 Gemeinden werden daher in den empirischen Auswertungen in einer gesonderten Rubrik ausgewiesen. Für die 1111 Gemeinden in Baden-Württemberg, für die Daten der Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte verfügbar waren, konnte anhand der BBR-Typisierung eine komplette Zuordnung zu den drei Raumkategorien – Städte, Stadtumland, Nichtstädtische Räume – vorgenommen werden.

Für die Städte, das Stadtumland und die nichtstädtischen Räume werden die für die Jahre 1995–2004 aufsummierten originären Steuereinnahmen (vgl. Unterabschnitt 6.1) und die aufsummierten Zuweisungen vom Land, Letztere getrennt nach allgemeinen (zweckungebundenen) und spezifischen (zweckgebundenen) Zuweisungen (vgl. Unterabschnitt 6.2) dargestellt. Im Unterabschnitt 6.3 werden die Ergebnisse der beiden vorangegangenen Unterabschnitte zusammengeführt und die räumliche Mittelverteilung analysiert, die sich im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs aus der Summe von originären Einnahmen und aus Landeszuweisungen ergibt. Unterabschnitt 6.4 enthält einen Vergleich zwischen Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg bezüglich der Pro-Kopf-Niveaus der gemeindlichen Steuereinnahmen und der Zuweisungen vom jeweiligen Land an die Gemeinden.

Tab. 2: Zahl der Gemeinden in Sachsen-Anhalt (ST) und in Baden-Württemberg (BW) nach ihrer Zugehörigkeit zu städtischen bzw. nichtstädtischen Räumen

Regionstyp	Anzahl der Gemeinden, deren Haushaltsdaten der Analyse zugrunde liegen		Einwohnerzahl 2004 (30.06.)		Anteil an der Gesamteinwohnerzahl 2004 (%)		Fläche 2004		Anteil an der Fläche des Landes 2004 (%)	
	ST	BW	ST	BW	ST	BW	ST	BW	ST	BW
Städte ^a	2	16	467188	2114571	18,6	19,7	336	1461,07	1,6	4,1
Stadtumland ^a	119	404	262351	4079760	10,4	38,1	1891	8753,49	9,2	24,5
Nichtstädtische Räume ^a	1001	691	1764647	4512474	70,3	42,1	18055	25527,1	88,3	71,4
Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich ^b	21	- ^c	16406	- ^c	0,7	- ^c	163	- ^c	0,8	- ^c
Gemeinden insgesamt	1143	1111	2510592	10706805	100,0	100,0	20446	35741,66	100,0	100,0

^a Vgl. zur Zuordnung der Gemeinden zu den Raumkategorien Städte, Stadtumland und Nichtstädtische Räume die Ausführungen in Abschnitt 3 dieses Beitrags.

^b Vgl. zu den Gemeinden ohne Zuordnung zu Städten, Stadtumland und Nichtstädtischen Räumen die Ausführungen in Fußnote 8.

^c In Baden-Württemberg ist eine Zuordnung aller Gemeinden, die in der Jahresrechnungsstatistik enthalten sind, zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlandes und der nichtstädtischen Räume gegeben.

Quellen: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg, des Datenangebots der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche.

6.1 Verteilung der originären Einnahmen der Kommunen

Bezüglich der originären Einnahmen kann vermutet werden, dass aufgrund der Ballung von Bevölkerung und Unternehmen die größeren Städte und die Gemeinden in deren Umland überproportional von den Steuereinnahmen profitieren. Angesichts der häufig behaupteten Gewerbe-Suburbanisierung könnte der Anteil des Umlandes an den Steuereinnahmen im Vergleich zu dem Anteil, den dieser Raumtyp an der Einwohnerzahl hat, besonders stark ausfallen. In beiden Ländern findet man die Vermutung bestätigt, dass die Städte deutlich überproportional an den kommunalen Steuereinnahmen beteiligt sind. In Sachsen-Anhalt entfielen auf die Städte im Zeitraum 1995–2004 24,1% der Steuereinnahmen, verglichen mit einem Bevölkerungsanteil von 18,9% im Mittel der Jahre 1995–2004 (vgl. zu diesen und den nachfolgend in diesem Unterabschnitt dargestellten Befunden die Tabelle 3). In Baden-Württemberg liegen die Vergleichswerte bei 27,0% bzw. 19,9%. Demgegenüber liegt der Anteil, den das Stadtumland an den Steuereinnahmen hat, in Sachsen-Anhalt im Gesamtzeitraum 1995–2004 nur leicht über dem Anteil dieses Raumtyps an der Einwohnerzahl, und in Baden-Württemberg liegt der Anteil der Stadtumlandes an den Steuereinnahmen sogar etwas unter dem Einwohneranteil dieses Raumtyps. In den nichtstädtischen Räumen fallen in beiden Ländern die Anteile an den gemeindlichen Steuereinnahmen geringer als die Anteile aus, die die Gemeinden dieses Raumtyps an der Gesamteinwohnerzahl des Landes haben.

Tab. 3: Anteile von Städten, Stadtumland und nichtstädtischen Räumen an den Einnahmen vor, im Rahmen und nach dem kommunalen Finanzausgleich der Gemeinden in Sachsen-Anhalt (ST) und in Baden-Württemberg (BW) im Zeitraum 1995–2004

	Städte ^a		Stadtumland ^a		Nichtstädtische Räume ^a		Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich ^b	
Gemeinden im Bundesland	Mio Euro	% (Land = 100 %)	Mio Euro	% (Land = 100 %)	Mio Euro	% (Land = 100 %)	Mio Euro	% (Land = 100 %)
<i>A Originäre Einnahmen vor dem Finanzausgleich (Steuereinnahmen^c)</i>								
ST	1895	24,1	842	10,7	5038	64,1	80	1,0
BW	30373	27,0	40895	36,3	41304	36,7	-	-
<i>B 1 Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs: Allgemeine Zuweisungen^d</i>								
ST	3925	35,0	788	7,0	6471	57,6	46	0,4
BW	14872	37,0	10850	27,0	14519	36,1	-	-
<i>B 2 Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs: Spezifische Zuweisungen^e</i>								
ST	2714	32,1	589	7,0	5131	60,6	32	0,4
BW	6822	25,4	7912	29,5	12105	45,1	-	-
<i>C Einnahmen nach dem Finanzausgleich (Steuereinnahmen plus Zuweisungen insgesamt)</i>								
ST	8534,7	31,0	2219,1	8,1	16640,4	60,4	158,2	0,6
BW	52067,2	29,0	59656,3	33,2	67928,3	37,8	-	-
<i>Nachrichtlich: Einwohnerzahl (Mittelwert 1995–2004)</i>								
	Zahl	% (Land = 100 %)	Zahl	% (Land = 100 %)	Zahl	% (Land = 100 %)	Zahl	% (Land = 100 %)
ST	498522	18,9	261081	9,9	1864250	70,6	15767	0,6
BW	2089537	19,9	3982304	37,9	4424910	42,2	-	-

Legende zu den Schraffuren:

	Einnahmeanteil > Bevölkerungsanteil		Einnahmenanteil < Bevölkerungsanteil		Einnahmeanteil = Bevölkerungsanteil
---	-------------------------------------	---	--------------------------------------	---	-------------------------------------

^a Vgl. zur Zuordnung der Gemeinden zu den Raumkategorien Städte, Stadtumland und Nichtstädtische Räume die Ausführungen in Abschnitt 3 dieses Beitrags.

^b Vgl. zu den Gemeinden ohne Zuordnung zu Städten, Stadtumland und Nichtstädtischen Räumen die Ausführungen in Fußnote 8. In Baden-Württemberg ist eine Zuordnung aller Gemeinden, die in der Jahresrechnungsstatistik enthalten sind, zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlandes und der nichtstädtischen Räume gegeben.

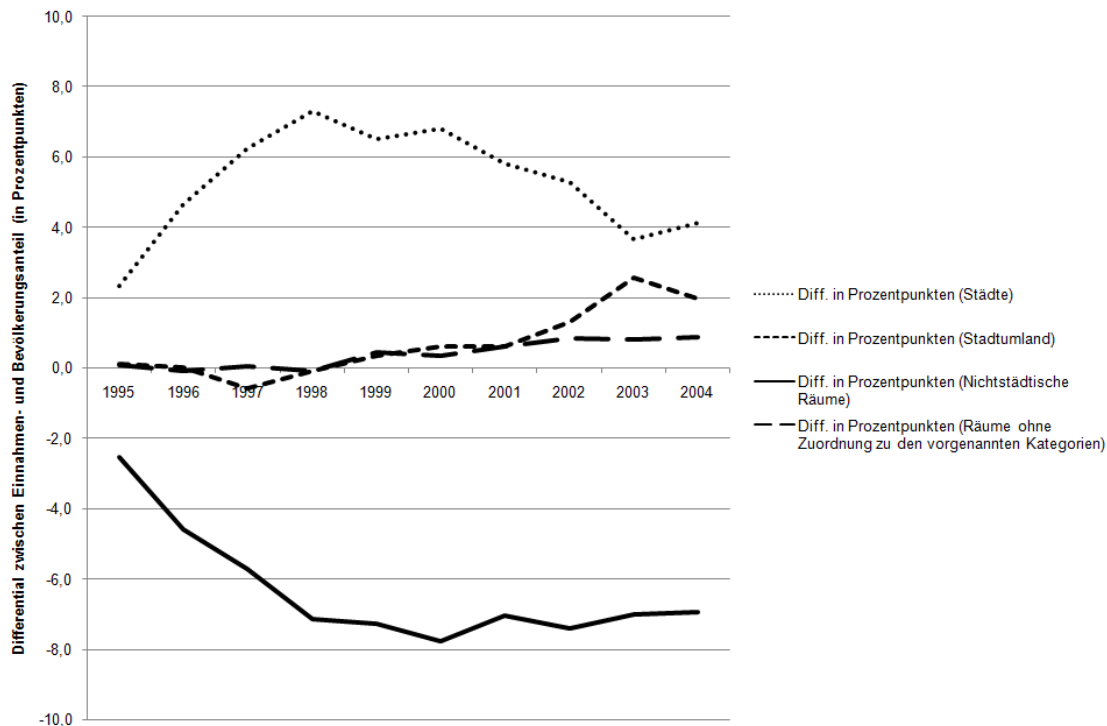
^c Unter die Kategorie der originären Einnahmen (Steuereinnahmen) wurden subsumiert: Realsteuern, Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, Andere Steuern (z. B. Hundesteuer, Grunderwerbsteuer) sowie Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich.

^d Unter der Kategorie Allgemeine Zuweisungen wurden subsumiert: Schlüsselzuweisungen vom Land, Bedarfszuweisungen vom Land und Sonstige Allgemeine Zuweisungen vom Land.

^e Unter der Kategorie Spezifische Zuweisungen wurden subsumiert: Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushaltes vom Land; Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Land sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen vom Land.

Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtregionaler Pendlereinzugsbereiche.

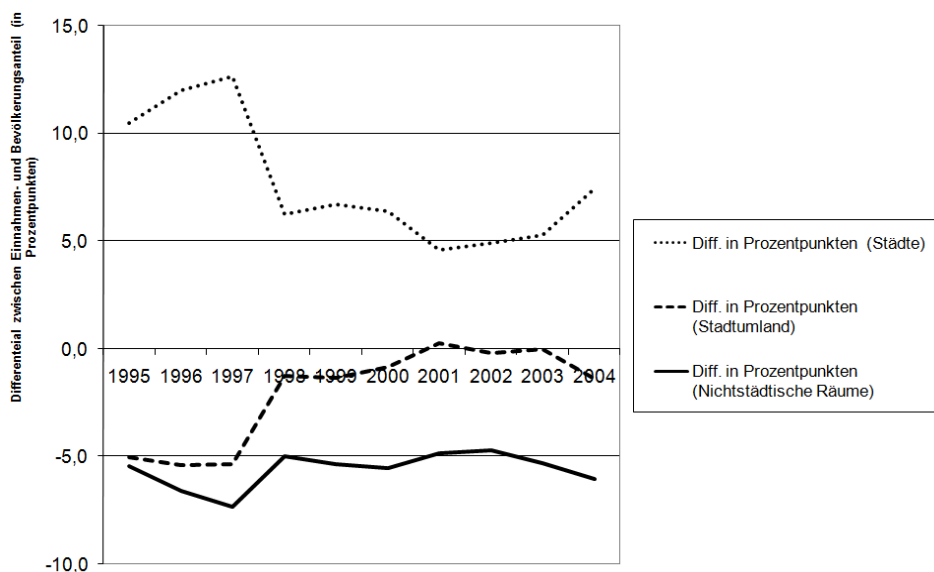
Abb. 2: Differentiale (Diff.) zwischen Anteilen an den originären Einnahmen (Steuer-einnahmen)^a und den Bevölkerungsanteilen der Städte, des Stadtumlands und der nichtstädtischen Räume in Sachsen-Anhalt in den Jahren 1995 bis 2004 (in Prozentpunkten)



^a Vgl. zur Kategorie der originären Einnahmen (Steuereinnahmen) die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote c.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH auf der Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche.

Abb. 3: Differentiale (Diff.) zwischen Anteilen an den originären Einnahmen (Steuer-einnahmen)^a und den Bevölkerungsanteilen der Städte, des Stadtumlands und der nichtstädtischen Räume in Baden-Württemberg in den Jahren 1995 bis 2004 (in Prozentpunkten)



^a Vgl. zur Kategorie der originären Einnahmen (Steuereinnahmen) die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote c.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH auf der Grundlage von Daten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche

Das positive Differential zwischen Steuereinnahmen-Anteil und Einwohneranteil ist in Sachsen-Anhalts Städten nach 1998 zurückgegangen und nimmt erst im Jahr 2004 wieder zu (vgl. Abbildung 2). In Baden-Württemberg schwankt in der Gruppe der Städte das Differential zwischen dem Steuereinnahmen-Anteil und dem Einwohneranteil. Nach einem Rückgang in den Jahren 1998 bis 2001 hat sich die relative Stärke der Städte in Baden-Württemberg bei den Steuereinnahmen wieder vergrößert (vgl. Abbildung 3). Der Vorsprung der Städte am Ende des Untersuchungszeitraums erreicht aber nicht das Ausmaß, das zu Beginn der Untersuchungsperiode (1995) gegeben war.

6.2 Verteilung der Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs

Es stellt sich die Frage, ob seitens der Landesregierungen angesichts der in Unterabschnitt 6.1 gezeigten überproportionalen Ausstattung bei den originären Einnahmen „gegengesteuert“ und für einen gewissen Ausgleich zugunsten der nichtstädtischen Räume gesorgt wird oder ob der relative finanzielle Ausstattungsvorsprung der Städte durch die Mittelzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs noch verstärkt wird.

Für die *Allgemeinen Zuweisungen*⁹ zeigt sich, dass im Zeitraum 1995–2004 insgesamt die Anteile für die *Städte* deutlich höher als die Bevölkerungsanteile ausfallen. Dies trifft in beiden Bundesländern zu (vgl. zu den in diesem Unterabschnitt dargestellten quantitativen Befunden die Tabelle 3, Rubriken B1 und B2): In Sachsen-Anhalt flossen im Zeitraum 1995–2004 35 % der Allgemeinen Zuweisungen in die Städte (mittlerer Bevölkerungsanteil: 18,9 %); in Baden-Württemberg waren es 37 % (Bevölkerungsanteil 19,9 %). Der relative Vorsprung der Städte war in beiden Ländern durchweg in allen Jahren gegeben und wies lediglich in Baden-Württemberg in der Mitte des Beobachtungszeitraums einen gewissen Rückgang auf (vgl. Anhangstabelle). Von den *Spezifischen Zuweisungen*¹⁰ profitieren die Städte in beiden Bundesländern ebenfalls überproportional, wobei das Differential zwischen Zuweisungs- und Bevölkerungsanteil bei den Städten in beiden Ländern beträchtlichen Schwankungen unterlag (vgl. Anhangstabelle).

Das *Stadtumland* profitierte in beiden Ländern im genannten Zeitraum und in jedem einzelnen Jahr unterproportional von den *Allgemeinen Zuweisungen* (vgl. für den Gesamtzeitraum die Daten in Tabelle 3, Rubrik B 1 und für die einzelnen Jahre die Anhangstabelle). Bei den *Spezifischen Zuweisungen* profitierte das Stadtumland in beiden Ländern ebenfalls unterproportional, wobei in Sachsen-Anhalt das negative Differential zwischen dem Anteil spezifischer Zuweisungen und dem Bevölkerungsanteil des Stadtumlandes im Vergleich zu den Jahren 1995–1999 zugenommen hat (vgl. Anhangstabelle).

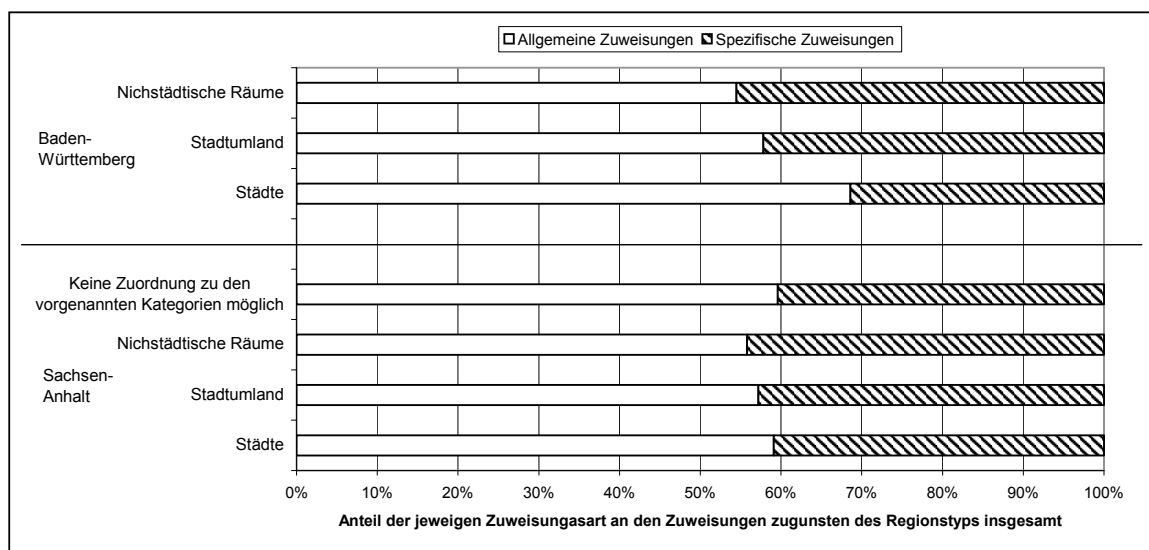
In die *nichtstädtischen Räume* flossen in Sachsen-Anhalt im Zeitraum 1995–2004 insgesamt 57,6 % der Allgemeinen und 60,6 % der Spezifischen Zuweisungen, bei einem Einwohneranteil von 70,6 %. Die – gemessen an den Einwohneranteilen – unterproportionalen Mittelflüsse in die nichtstädtischen Räume in Sachsen-Anhalt betreffen

⁹ Unter die Kategorie Allgemeine Zuweisungen wurden subsumiert: Schlüsselzuweisungen vom Land, Bedarfszuweisungen vom Land und Sonstige Allgemeine Zuweisungen vom Land.

¹⁰ Die Spezifischen Zuweisungen werden in der Literatur zum Teil auch als „Zweckgebundene Zuweisungen“ bezeichnet. Wegen des teilweise uneinheitlichen Verständnisses des Merkmals der Zweckungebundenheit wird hier der Begriff Spezifische Zuweisungen verwendet. Unter dieser Kategorie wurden subsumiert: Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushaltes vom Land; Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Land sowie Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen vom Land.

sämtliche Jahre, und im Falle der Allgemeinen Zuweisungen unterliegt das Differential im Vergleich der einzelnen Jahre nur wenigen Änderungen, bei den Spezifischen Zuweisungen fiel die negative Differenz zwischen Zuweisungsanteilen und Einwohneranteilen ab dem Jahr 2000 höher aus als in den Jahren 1995–1999. In Baden-Württemberg fallen nur die Allgemeinen Zuweisungen unterproportional aus: einem Mittelanteil von 36,1% steht ein Bevölkerungsanteil von 42,2% gegenüber. Bei den Spezifischen Zuweisungen zeigt sich dagegen ein anderes Bild: die nichtstädtischen Räume partizipieren mit einem Anteil von 45,1 %, der damit um 2,9 Prozentpunkte über dem Einwohneranteil der Gemeinden dieses Raumtyps liegt (vgl. Tabelle 3, Rubrik B 2). Letzteres kann als ein Versuch seitens der Landesregierung Baden-Württemberg angesehen werden, durch gezielte Mittelsteuerung (zu den Spezifischen Zuweisungen gehören auch die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) die Entwicklung in den nichtstädtischen Räumen besonders zu unterstützen. Im Zeitverlauf unterliegt allerdings das Ausmaß der überproportionalen Partizipation der nichtstädtischen Räume in Baden-Württemberg an den Spezifischen Zuweisungen des Landes deutlichen Änderungen, seit 2001 hat sich das Differential mehr als halbiert. Einen Hinweis, dass spezifische Zuweisungen eine gewisse räumliche „Umverteilungsfunktion“ haben können, liefert auch der Umstand, dass in den nichtstädtischen Räumen die Spezifischen Zuweisungen einen größeren prozentualen Anteil an den gesamten Zuweisungen zugunsten dieses Raumtyps als in den Städten oder im Stadtumland haben. Dies ist sowohl in Baden-Württemberg als auch in Sachsen-Anhalt der Fall (vgl. Abbildung 4), wobei sich eine eventuelle Lenkungsintention im letztgenannten Bundesland nicht in überproportionalen Mittelflüssen zugunsten nichtstädtischer Räume niederschlägt.

Abb. 4: Anteile der Allgemeinen Zuweisungen^a und der Spezifischen Zuweisungen^b an den gesamten Zuweisungen, die jeweils im Zeitraum 1995–2004 in die Städte, das Stadtumland und die nichtstädtischen Räume in Sachsen-Anhalt beziehungsweise in Baden-Württemberg geflossen sind



^a Vgl. zur Kategorie Allgemeine Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote d.

^b Vgl. zur Kategorie Spezifische Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote e.

Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche

Das Stadtumland in Sachsen-Anhalt profitiert nicht gemäß seinem Bevölkerungsanteil an den spezifischen Zuweisungen, wobei der negative Abstand zwischen dem Anteil der Zuweisungen und dem Bevölkerungsanteil wesentlich geringer als in den nichtstädtischen Räumen in Sachsen-Anhalt ausfällt. An diesem Verteilungsmuster zu Gunsten der Städte und zu Lasten der übrigen Teilräume hat sich im Zeitverlauf nichts Wesentliches geändert. Bei den Spezifischen Zuweisungen in Baden-Württemberg war bereits oben konstatiert worden, dass der Anteil der nichtstädtischen Räume leicht über deren Bevölkerungsanteil liegt. Bis zum Jahr 2001 hat diese relative Begünstigung der nichtstädtischen Räume in Baden-Württemberg zugenommen, danach ist sie zurückgegangen, ist aber am Ende des Beobachtungszeitraums immer noch existent.

6.3 Verteilung der Einnahmen im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs

Die Befunde im Unterabschnitt 6.1 haben die relative Stärke der Städte (und im Falle Sachsen-Anhalts auch des Stadtumlandes) bei den originären Einnahmen gezeigt. In beiden Ländern ist der Anteil der Städte an den originären Einnahmen auf gemeindlicher Ebene größer als der Bevölkerungsanteil der Städte. Im Unterabschnitt 6.2 wurde gezeigt, dass der finanzielle Ausstattungsvorsprung der Städte im Bereich der originären Einnahmen durch die Zuweisungen des Landes jeweils noch verstärkt wird. Daran ändert grundsätzlich auch der Umstand nichts, dass die nichtstädtischen Räume in Baden-Württemberg leicht überproportional (gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil) an den Spezifischen Zuweisungen vom Land partizipieren. Führt man die Teilbefunde zur räumlichen Verteilung der originären Einnahmen und der Einnahmen aus Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs zusammen, bleibt es folgerichtig bei der überproportionalen finanziellen Ausstattung der Städte, das Ausmaß der überproportionalen Ausstattung (in Relation zum Einwohneranteile der Städte vergrößert sich in Sachsen-Anhalt von 5,2 Prozentpunkten bei den originären Einnahmen auf 12,1 Prozentpunkte bei den Einnahmen im Ergebnis des Finanzausgleichs; in Baden-Württemberg von 7,1 auf 9,1 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 3, Rubrik C).

6.4 Einnahmen der Gemeinden im Ost-West-Vergleich

Obwohl in diesem und in den vorangegangenen Unterabschnitten bezogen auf die Proportionen der Verteilung der originären Einnahmen und der Landeszuweisungen sehr viele Ähnlichkeiten zwischen den beiden Untersuchungsländern – Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg – festgestellt werden konnten, bleibt unverändert ein deutlicher Ost-West-Unterschied bezüglich der Pro-Kopf-Niveaus der Steuereinnahmen und der Zuweisungen bestehen (vgl. Tabelle 4). Die Pro-Kopf-Steuereinnahmen sind zwar in Sachsen-Anhalt in Relation zu jenen in Baden-Württemberg gestiegen. Sie betragen, im Durchschnitt aller Gemeinden im Land, aber weniger als die Hälfte der Vergleichswerte in Baden-Württemberg. Auffällig ist ferner, dass bei einem Ost-West-Vergleich der Steuereinnahmen für die Gemeinden nach Regionstypen die Steuereinnahmелücke in den Städten am größten ausfällt. Als Ursachen für die Ost-West-Unterschiede bei den gemeindlichen Steuereinnahmen werden laut Finanzberichterstattung des Bundes die negative Aufkommenssituation bei der veranlagten Einkommensteuer in Ostdeutschland sowie der Umstand angeführt, dass in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland die Bedeutung des Kindergeldes überdurchschnittlich und das Aufkommensniveau an Lohn und Einkommensteuer im Vergleich dazu unterdurchschnittlich ausfallen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2006: 172).¹¹ Umgekehrt liegt das Pro-Kopf-Niveau

¹¹ Kindergeld und Lohn- und Einkommensteuer werden miteinander verrechnet.

der Zuschüsse, wiederum bezogen auf den Durchschnitt aller Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt, im Jahr 2004 um ungefähr zwei Drittel über dem Niveau in Baden-Württemberg.

Tab. 4: Pro-Kopf-Werte der originären Einnahmen (Steuereinnahmen, netto)^d, der Allgemeinen Zuweisungen,^e der Spezifischen Zuweisungen^f in Städten, im Stadtumland und in den Nichtstädtischen Räumen in Sachsen-Anhalt und in Baden-Württemberg in den Jahren 1995 und 2004

Regionstyp	Originäre Einnahmen (Steuereinnahmen, netto)		Allgemeine Zuweisungen		Spezifische Zuweisungen	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
<i>Sachsen-Anhalt, Euro je Einwohner</i>						
Städte ^a	276,65	455,65	848,02	662,98	500,81	518,23
Stadtumland ^a	251,01	443,68	362,00	268,11	291,63	185,83
Nichtstädtische Räume ^a	238,93	336,32	400,00	288,05	294,02	237,54
Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich ^b	290,16	866,35	349,29	243,35	250,10	119,95
Gemeinden insgesamt	247,83	373,21	486,19	355,44	335,03	283,60
<i>Baden-Württemberg, Euro je Einwohner</i>						
Städte ^a	988,35	1150,01	820,87	418,41	397,05	230,26
Stadtumland ^a	563,59	805,26	292,46	141,95	217,42	132,40
Nichtstädtische Räume ^a	566,54	716,25	354,76	182,56	298,32	178,71
Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich ^b	- ^e	- ^e	- ^e	- ^e	- ^e	- ^e
Gemeinden insgesamt	650,78	835,84	425,58	213,67	287,79	171,24
<i>Sachsen-Anhalt in % der Vergleichswerte in Baden-Württemberg (Baden-Württemberg = 100%)</i>						
Städte ^a	28,0	39,6	103,3	158,5	126,1	225,1
Stadtumland ^a	44,5	55,1	123,8	188,9	134,1	140,4
Nichtstädtische Räume ^a	42,2	47,0	112,8	157,8	98,6	132,9
Keine Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien möglich ^b	- ^e	- ^e	- ^e	- ^e	- ^e	- ^e
Gemeinden insgesamt	38,1	44,7	114,2	166,4	116,4	165,6

^a Vgl. zur Zuordnung der Gemeinden zu den Raumkategorien Städte, Stadtumland und Nichtstädtische Räume die Ausführungen in Abschnitt 3 dieses Beitrags.

^b Vgl. zu den Gemeinden ohne Zuordnung zu Städten, Stadtumland und Nichtstädtischen Räumen die Ausführungen in Fußnote 8.

^c In Baden-Württemberg ist eine Zuordnung aller Gemeinden, die in der Jahresrechnungsstatistik enthalten sind, zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlandes und der nichtstädtischen Räume gegeben.

^d Vgl. zur Kategorie der originären Einnahmen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote c.

^e Vgl. zur Kategorie Allgemeine Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote d.

^f Vgl. zur Kategorie Spezifische Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote e.

Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche

7 Zusammenfassende Bewertung der Ergebnisse und Implikationen für Veränderungen im kommunalen Finanzausgleichssystem

Die knappe Darstellung der Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs im Abschnitt 5 dürfte deutlich gemacht haben, dass in beiden exemplarisch betrachteten Ländern eine unzureichende Transparenz dieser Regelungen gegeben ist. Demzufolge ist festzuhalten, dass Reformen im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs für mehr Transparenz sorgen sollten. Darüber hinaus – dies konnte im Abschnitt 5 nicht detailliert dargestellt werden – ist auch für mehr Konsistenz zwischen den einzelnen Regelungsebenen zu sorgen.

Im Abschnitt 2 wurden Anforderungen an die Verteilung staatlicher Finanzmittel zwischen Stadt, Stadtumland und nichtstädtischen Räumen dargelegt: Die Anteile der

Stadt an allen kommunalen Finanzmitteln sollten im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs höher als vor dem Ausgleich sein; die Anteile des Stadtumlands sollten niedriger als vor dem Ausgleich sein. Die Anteile der nichtstädtischen Räume sollten in Ländern mit hohem kommunalen Steueraufkommen so hoch wie vor dem kommunalen Finanzausgleich sein; in Ländern mit geringem kommunalen Steueraufkommen sollten die Anteile der nichtstädtischen Räume im Ergebnis des Finanzausgleichs niedriger sein als davor.

Betrachtet man die realen Umverteilungseffekte in den beiden Untersuchungsländern auf der Basis eines Vergleichs der Rubriken A und C in Tabelle 3, so zeigt sich für Baden-Württemberg als Prototyp eines Landes mit hohem kommunalen Steueraufkommen, dass der Anteil der Stadt an den gesamten kommunalen Finanzmitteln durch den kommunalen Finanzausgleich leicht erhöht wurde, der Anteil des Stadtumlands sank, während der Anteil der nichtstädtischen Räume weniger als der Anteil der Stadt stieg. Diese Entwicklung entspricht den oben formulierten Bewertungskriterien hinsichtlich des Verhältnisses von Stadtumland und Stadt. Der steigende Einnahmenanteil der nichtstädtischen Räume entspricht dagegen auch in Anbetracht der vergleichsweise geringen Einwohneranteile der baden-württembergischen nichtstädtischen Räume den formulierten Anforderungen nicht.

Für Sachsen-Anhalt als Land mit einem geringen kommunalen Steueraufkommen zeigt sich, dass nach dem kommunalen Finanzausgleich der Anteil der Städte ansteigt; die Anteile des Stadtumlands und der nichtstädtischen Räume sinken. Diese Umverteilungswirkung entspricht von der Tendenz her grundsätzlich den oben dargelegten Anforderungen. Ob auch das Niveau richtig ist, muss im Rahmen von weiterführenden Untersuchungen geklärt werden. Es ist auch möglich, dass eine Einbeziehung der Kreisebene in die Untersuchung die dargestellten Ergebnisse modifizieren könnte.

Es bleibt zu überlegen, welche weiteren Veränderungen im kommunalen Finanzausgleichssystem erforderlich sein könnten. Ebenso sollten Leistungsanreize stärker im kommunalen Finanzausgleich verankert werden.

Literatur

- BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH Markt-, Media- und Regionalforschung (2001): BIK Regionen. Ballungsräume, Stadtregionen. Mittel-/Unterzentrengebiete. Methodenbeschreibung zur Aktualisierung 2000, Stand: Oktober, Hamburg: BIK ASCHPURWIS + BEHRENS GmbH Markt-, Media- und Regionalforschung. In: <http://www.bik-gmbh.de/texte/BIK-Regionen2000.pdf>, gelesen am 22.08.2007.
- Boustedt, O. (1953): Die Stadt und ihr Umland. In: Raumforschung und Raumordnung, 1953, H. 1, S. 20-29.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (o. J.): Laufende Raumbeobachtung – Raumabgrenzungen. Stadtregionale Einzugsbereiche. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Homepage, Raumbeobachtung, Werkzeuge, Raumabgrenzungen. In: http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_103086/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/StadtregionalePendlerEB/stadtregionen.html#Start, gelesen am 14.08.2007.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Finanzbericht 2004. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Abgeschlossen am 8. August. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2006): Finanzbericht 2007. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Abgeschlossen am 04. August. Berlin.
- Gaebe, W. (2004): Urbane Räume. Stuttgart
- Maier, G.; Tödtling, F. (1996): Regional- und Stadtökonomik 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Wien, New York.

- Olson, M. (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. In: The American Economic Review, Vol. LIX (1969), Number 2, S. 479-487.
- Rosenfeld, M.T.W.; Heimpold, G.; Nerré, B. (o.J.): How Government Cares for Cities: Fiscal Grant Schedules in Germany and their Impact on Urban Areas. In: http://www.wiwi.uni-r.de/moeller/SocialpolitikDateien/Tagungen/Kiel_2006_Dateien/ProgrammJahrestagung2006_1-Dateien/RosenfeldPaper.pdf, gelesen am 15.12.2008.
- Scherf, W. (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen. Justus-Liebig-Universität Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 66. In: <http://www.uni-giessen.de/~g21024/download/ap/66.PDF>, gelesen am 05.04.2006.
- Statistisches Bundesamt, VI C – 20/0 – 032 (2003 a): Anlage 2. Für die Lieferung an das Statistische Bundesamt ab Rj. 2003 maßgebliche kommunale Haushaltssystematik. A. Gliederungsplan, o. O.
- Statistisches Bundesamt, VI C – 20/0 – 032 (2003 b): Anlage 2. Für die Lieferung an das Statistische Bundesamt ab Rj. 2003 maßgebliche kommunale Haushaltssystematik. B. Gruppierungsplan, o. O.
- Wixforth, J. Soyka, A. (2005): Abgrenzung der Stadtregionen Hamburg und Berlin-Potsdam auf Basis von Pendlerverflechtungen. In: Beiträge zur sozialökonomischen Stadtentwicklung, Technische Universität Hamburg-Harburg, Arbeitsbereich Stadt- und Regionalökonomie/-soziologie. In: http://www.tu-harburg.de/sb2/beitraege/GR01_Regionsabgrenzung.pdf, gelesen am 07.08.2007.
- Zimmermann, H. (1999): Kommunal финанzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden.

Gesetze

- FAG ST (2005): Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Oktober 2005. Fundstelle: GVBl. LSA 2005, S. 646. In: http://st.juris.de/st/gesamt/FinAusglG_ST2005.htm, gelesen am 20.03.2006.
- FAG BW (2006) Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der am 1. Januar 2006 geltenden Fassung, in: <http://www.fm.badenwuerttemberg.de/sixcms/media.php/2347/FAG%20Stand%20010106.pdf>, gelesen am 15.03.2006.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2007). Textausgabe – Stand Januar 2007. Hrsg.: Deutscher Bundestag – Verwaltung – Referat Öffentlichkeitsarbeit, Berlin. In: http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg_jan2007.pdf, gelesen am 03.09.2007.

Anhangstab.: Differentiale zwischen Zuweisungsanteilen und Bevölkerungsanteilen in den Städten, im Stadtumland und in nichtstädtischen Räumen in Sachsen-Anhalt beziehungsweise in Baden-Württemberg in den einzelnen Jahren 1995–2004 (in Prozentpunkten)

Raumkategorie	Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Allgemeine Zuweisungen^c</i>											
Städte ^a	ST	14,9	15,2	16,0	15,9	16,0	16,8	16,9	16,9	16,1	16,1
	BW	18,8	16,7	18,0	17,0	15,5	15,8	16,0	16,1	19,9	18,9
Stadtumland ^a	ST	-2,3	-2,4	-2,6	-2,9	-3,1	-3,2	-3,2	-3,3	-3,0	-2,6
	BW	-11,8	-10,5	-11,0	-10,8	-10,0	-10,2	-10,7	-10,6	-13,6	-12,8
Nichtstädtische Räume ^a	ST	-12,5	-12,5	-13,2	-12,9	-12,7	-13,4	-13,5	-13,4	-13,0	-13,3
	BW	-7,0	-6,3	-7,0	-6,2	-5,5	-5,7	-5,4	-5,5	-6,3	-6,1
Räume ohne Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien ^b	ST	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	BW	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Spezifische Zuweisungen^d</i>											
Städte ^a	ST	9,9	10,2	7,7	9,0	13,9	17,8	17,0	18,9	16,3	15,4
	BW	7,7	5,5	4,8	4,8	4,2	5,1	4,6	5,4	7,3	6,8
Stadtumland ^a	ST	-1,1	-1,8	-2,0	-2,2	-2,2	-5,1	-4,3	-4,3	-3,8	-3,6
	BW	-9,2	-7,8	-8,0	-7,7	-8,1	-8,9	-8,7	-8,5	-9,5	-8,6
Nichtstädtische Räume ^a	ST	-8,6	-8,3	-5,6	-6,7	-11,6	-12,6	-12,5	-14,1	-12,1	-11,4
	BW	1,5	2,3	3,2	2,9	3,9	3,8	4,1	3,1	2,2	1,8
Räume ohne Zuordnung zu den vorgenannten Kategorien ^b	ST	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4
	BW	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

^a Vgl. zur Zuordnung der Gemeinden zu den Raumkategorien Städte, Stadtumland und Nichtstädtische Räume die Ausführungen in Abschnitt 3 dieses Beitrags.

^b Vgl. zu den Gemeinden ohne Zuordnung zu Städten, Stadtumland und Nichtstädtischen Räumen die Ausführungen in Fußnote 8. In Baden-Württemberg ist eine Zuordnung aller Gemeinden, die in der Jahresrechnungsstatistik enthalten sind, zu den Kategorien der Städte, des Stadtumlandes und der nichtstädtischen Räume gegeben

^c Vgl. zur Kategorie Allgemeine Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote d.

^d Vgl. zur Kategorie Spezifische Zuweisungen die Erläuterungen zur Tabelle 3, Fußnote e.

Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg sowie auf der Grundlage der BBR-Typisierung stadtreionaler Pendlereinzugsbereiche

Ulf Schmidt

Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im ländlichen Raum – Das Beispiel Altmark

Gliederung

- 1 Einleitung: Ländlicher Raum und gleichwertige Lebensbedingungen
- 2 Gleichwertige Lebensbedingungen – eine Gestaltungsaufgabe?
 - 2.1 Die Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen
 - 2.2 Die regionalen Herausforderungen
- 3 Befund: Die Altmark – ländlicher Raum par excellence?
 - 3.1 Das Untersuchungsgebiet
 - 3.2 Stärken-Schwächen-Analyse
- 4 Fazit: Perspektiven für den ländlichen Raum

Literatur

1 Einleitung: Ländlicher Raum und gleichwertige Lebensbedingungen

Daten, Statistiken (Statistisches Landesamt S-A 2007) machen es in ihrer Abstraktion schnörkellos deutlich: Der demographische Wandel wird in überschaubaren Zeiträumen zu Tragfähigkeitsproblemen regionaler Infrastrukturen führen.¹ Davon werden faktisch alle Bereiche der Versorgung mit öffentlichen (und privaten) Dienstleistungen der Daseinsvorsorge generell berührt. Es geht damit um entscheidende Kriterien, die im engen Zusammenhang mit dem tradierten Verständnis von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stehen.

Angesichts solcher Problemlagen ist es für die Altmark (Altmarkkreis Salzwedel und Landkreis Stendal), den nördlichen Teil des Landes Sachsen-Anhalts, dringlich, sich aktiv diesen sich verändernden Anforderungen zu stellen, für bestimmte Lebensbereiche Ausgleichs- und Anpassungsstrategien zu konzipieren und zu versuchen, räumliche Disparitäten zu überwinden. Für die weitere Entwicklung in den beiden altmärkischen Landkreisen, die als strukturschwache ländliche Region gelten, bedeutet das, „in unseren Betrachtungen und Entscheidungen immer wieder den Spagat zwischen Machbarem, ja Bezahlbarem und Wünschenswertem (zu) schaffen. Dabei versuchen wir natürlich alles, um auf die besonderen Probleme einer dünn besiedelten Region, wie sie die Altmark mit ihren bundeslandgroßen Ausmaßen ja unzweifelhaft darstellt, aufmerksam zu machen.“ (Ostermann, Hellmuth 2003: 7).²

Solche Realitäten nicht *des* „ländlichen Raums“, aber die eines verbreiteten Raumtyps, der besonders charakterisiert wird durch Kriterien wie geringere Einwohner-

¹ Eine besondere Herausforderung stellt zudem die Schwankungsbreite des altersspezifischen Infrastrukturbedarfes dar, ein Faktum, das zunehmend gravierenden Einfluss auf übergreifende Planungen haben wird.

² Mitunter finden sich recht bizarre Charakterisierungen für die Region, so etwa die eines Gebietes, das „in der ‚peripheren Mitte Deutschlands‘ gelegen“ ist (BTU Cottbus 2007: 15).

Arbeitsplatz-Dichte und (Ober-)Zentrenferne, führen zu der Frage, ob das Gleichwertigkeitspostulat einer zeitgemäßen Interpretation bedarf, ob die sich anbahnenden Ungleichheiten aber auch schon a priori verringerte Chancengleichheit bedeuten. Zu fragen ist, ob die augenscheinlichen Entwicklungsunterschiede in und zwischen Regionen (noch) mit den tradierten Begrifflichkeiten von Gleichwertigkeit erfassbar sind. Oder ist es zielführender darüber nachzudenken, ob und wie regional adäquate und zu sichernde Mindeststandards identifiziert werden können? Zu vertiefen ist dabei auch, inwieweit davon die Wettbewerbsfähigkeit und der Lebenswert einer Region berührt sind, Problemstellungen im Übrigen, die in der Altmark seit längerem thematisiert werden.

In der anhaltenden Fachdiskussion um das Gleichwertigkeitspostulat werden unterschiedliche Ansätze verfolgt, die zum einen der Wahrung dieses Leitprinzips, aber zum anderen auch dem augenscheinlichen Veränderungsdruck zu entsprechen suchen. Für diesen Diskurs ist es nützlich, sich am Beispiel eines Raumes, der sich – wie die Altmark – in besonderem Maße als „Region mit Stabilisierungsbedarf“ den Herausforderungen von Struktur- und demographischem Wandel (Bauer, 2003: 24, Voigt et al 2007: 43) zu stellen hat, die Zusammenhänge solcher Prozesse zu verdeutlichen und eine zeitgemäße Interpretation von Gleichwertigkeit zu suchen. Als Determinanten für die Bestimmung von Gleichwertigkeit sind sowohl das regionale Umfeld hervorzuheben, das politisch-administrativ, wirtschaftlich und soziokulturell seit der Wiedervereinigung Deutschlands einen tiefgreifenden (Struktur-)Wandel erfahren hat, als auch die langlaufenden Megatrends – wie beispielsweise den demographischen Wandel – vor allem in ihren spezifischen raumbedeutsamen Wirkungen zu nennen.

Und da es sich bei solchen Überlegungen, wie zumeist betont wird, um einen offenen (Diskussions-)Prozess handelt, sollen hier am Fallbeispiel Altmark Informationen zunächst zu den regionalen Voraussetzungen vermittelt werden, aber im Weiteren auch zu Ansätzen, die die „Ausgestaltung des Gleichwertigkeitsprinzips im Sinne von Chancengleichheit und Standards der Daseinsvorsorge“ (MKRO 2006) im Blick haben. Ähnlich wie für vergleichbare, ländlich strukturierte periphere Räume gilt für diese Region, dass angesichts einer sich verändernden Bevölkerungsstruktur (inkl. einer abnehmenden Einwohnerdichte) „den Anforderungen an eine an der Gleichwertigkeit ausgerichteten Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturangeboten eine größere Bedeutung zukommen“ wird (Regionale Planungsgemeinschaft Altmark 2005: 2). Nötig sind hier regionalspezifische Konzepte für eine flexible und mobile Infrastruktur, die Erfahrungen aus ähnlichen Räumen und Ergebnisse von Modellvorhaben (der Raumordnung) aufgreifen.

2 Gleichwertige Lebensbedingungen – eine Gestaltungsaufgabe?

2.1. Die Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen

Die Zugänge zur Behandlung der Problematik gleichwertiger Lebensbedingungen sind, wie es die einschlägige Literatur zeigt, naturgemäß vielgestaltig. Eine raumordnerische Betrachtung wird hier anders ausfallen als beispielsweise die, die vornehmlich die wirtschaftlichen (oder entwicklungspolitischen) Aspekte in den Vordergrund stellt. Die Komplexität, aber auch der Wandel in der Behandlung der Fragestellung wird dabei jedoch betont (z.B. Beirat für Raumordnung 2005). Hier werden zumeist ein gewandeltes Staatsverständnis (einbegriffen die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge) und die Herausforderungen durch den demographischen Wandel genannt (ARL 2006: 2).

Wenn angesichts einer solchen Gemengelage (regionale) Befunde zu erheben und Handlungsansätze zu benennen sind, ist es methodisch hilfreich, die Grundlagen zu-

nächst in den für die Raumentwicklung erarbeiteten Leitbildern, die von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006 beschlossen wurden, zu suchen. Für ländliche Regionen geht es in diesem Zusammenhang besonders um Aussagen zur „neuen Gewichtung des Gleichgewichtsauftrages zur Konkretisierung des Gleichwertigkeitspostulates“ (MKRO 2006). Eine solche Neubewertung zielt nicht auf eine undifferenzierte Förderung oder auf Nivellierung, allerdings wohl auch nicht auf die Nachrangigkeit von Entwicklungsaufgaben im ländlichen Raum gegenüber solchen in Ballungsgebieten. Vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird dazu bspw. hervorgehoben, dass „die Politik ... sich nicht nur auf die Metropolen (konzentriert), sondern gleichermaßen für die kleinen und mittleren Städte von großer Bedeutung (ist).“³ Diese Zielrichtung, die Gleichwertigkeit im Fokus hat, ist wohl unstrittig, weniger sind es aber die Wege dahin und die dafür zu nützenden Instrumente. Nicht zuletzt aus regionalpolitischer und -wirtschaftlicher Sicht werden mitunter Fragen gestellt, ob mit den Leitbildern der Raumentwicklung die richtigen, den Herausforderungen eines gleichgewichtigen Miteinanders der Regionen entsprechenden Antworten gegeben werden (können) (Richter 2006: 665).

Dennoch formulieren sie Ansatzpunkte, die für den Entwicklungsweg eines Wirtschafts- und Planungsraumes, wie dem der Altmark, von besonderer Bedeutung sind. Aus dem speziellen Blickwinkel einer ländlich strukturierten Region und der dafür relevanten strukturpolitischen Instrumentarien zeigen sich Akzente, die in die differenzierenden Überlegungen zum Gleichwertigkeitspostulat eingebracht werden können. Insbesondere sollte dabei Berücksichtigung finden, dass „ländliche Räume bezogen auf die Fläche die wichtigste Raumkategorie und bedeutende Produktions- und Wohnstandorte“ sind (BMELV 2007: 5).

2.2 Die regionalen Herausforderungen

Mit der Region Altmark soll hier das Augenmerk auf eine Gebietskulisse gerichtet werden, für die durch die differenzierte Nutzung des Instrumentariums sowohl der formellen als auch der informellen Regionalplanung seit mehr als einem Jahrzehnt Regionalentwicklung im Sinne eines intraregionalen (Disparitäten-)Ausgleiches betrieben wird. Dabei ist und bleibt es Ziel dieser Anstrengungen, Bürgern und Unternehmen in einer ländlich strukturierten Region lebenswerte Zukunftsperspektiven zu schaffen.⁴ Die Bemühungen gingen und gehen dahin, das Engagement der regionalen Akteure so zu bündeln, dass sich die Region mit ihren Stärken, Chancen und Perspektiven nachhaltig und erfolgreich in den Standortwettbewerb einbringen und ihre Wettbewerbsfähigkeit sichern kann.

Im Leitbild des Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzeptes Altmark (ILEK) werden diese Bemühungen mit der Formulierung „Die Altmark mittendrin – wettbewerbsfähig und lebenswert“ auf den Punkt gebracht. Mit den beiden Begriffen „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Lebenswert“ werden solche Eckpunkte betont, die die Zusammenhänge von Raumentwicklung und regionaler Wirtschaftsentwicklung sowie Stärkung spezifischer (regionaler) Stärken miteinander verbinden. Mit den gewählten Leitbegriffen werden Anstrengungen umrissen, die darauf ausgerichtet sind, die wirtschaftliche Entwick-

³ Lütke Daldrup 2007; in ähnlicher Weise hat sich dazu (der vormalige) Bundesminister Horst Seehofer positioniert: „Es gilt für uns weiterhin das Gebot des Grundgesetzes, gleichgewichtige Chancen für alle Teilräume Deutschlands zu eröffnen.“ (Seehofer 2007).

⁴ Im Regionalen Entwicklungsplan Altmark, Abs. 4.3 G, heißt es dazu: „Die Schaffung gleichwertiger Lebens-, Arbeits- und Versorgungsbedingungen in allen Teilen der Altmark bei gleichzeitiger Schaffung von schnellen und verkehrsgünstigen Zugängen zu den zentralen Orten, die Verbesserung der Verbindung zu den nahen Metropolräumen sowie die Anbindung an das nationale und internationale Verkehrsnetz sind vorrangig umzusetzen.“ (Regionale Planungsgemeinschaft Altmark 2005: 3).

lung voranzutreiben und das endogene Entwicklungspotenzial zu bündeln. Ziel ist es, dass trotz aller strukturellen Maluspunkte die soziale und kulturelle Situation lebenswert gestaltbar ist und – in ihren Mindestausstattungen – auch bleibt. Diese Bemühungen stehen, wie aus dem politischen und administrativen Raum immer stärker betont wird, unter einem beachtlichen, fortdauernden Anpassungsdruck insbesondere durch den demographischen Wandel und die damit verbundenen, sich verschlechternden finanziellen Spielräume. Das Erreichen und Sichern von Gleichwertigkeit in zunehmend weiter ausgedehnten (infrastrukturellen, sozialen und kulturellen) Netzen wird in einer schon bisher relativ „weitmaschigen“ Region zu einer immer spannungsreicheren Aufgabe, die mit den sich eher verringernden (regionalen) Möglichkeiten nur (noch) begrenzt zu gestalten (und zu finanzieren) ist.

Für die Altmark werden mit der oben genannten Leitvorstellung des ILEK⁵ zunächst sowohl historische Bezüge – am „Ende“ einer geteilten, divergierenden Blöcken zugehörigen Welt verortet – als auch Raumbezüge – nach der früheren Grenz-/Randlage nun wieder in die (ursprüngliche) „Mitte“ gerückt und nahe bedeutenden Ballungsräumen gelegen – verbunden. Mit dem Leitbild einer wettbewerbsfähigen und lebenswerten Region sind Begrifflichkeiten betont worden, die in den regionalen Diskurs Eingang gefunden haben, die aber auch durch die sich verändernden Rahmenbedingungen immer wieder neu untersetzt werden müssen. Dieses Leitbild bestimmt die aktive Raumentwicklung und knüpft damit an entsprechende mittelfristig angelegte Konzepte (Regionales Entwicklungskonzept Altmark [REK I/ II]) und flexibilisierte (Umsetzungs-) Programme (Regionales Aktionsprogramm Altmark [RAP I/ II]) an. Dabei sind die Fragen der Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge von besonderer Wertigkeit. Eine durch adäquate (Wirtschafts-)Förderung zu erreichende bzw. zu sichernde Wettbewerbsfähigkeit schafft dafür die notwendigen Voraussetzungen und lässt so wichtige Eckpunkte gleichwertiger Lebensverhältnisse erreichbar werden. Inwieweit daraus jedoch schon die Nachfragen nach einer den Bedürfnissen entsprechenden Lebenswertigkeit befriedigt werden, wird eher individuell entschieden.

Unter Berücksichtigung von Erfahrungen, die in der bisherigen Regionalentwicklung⁶ gewonnen wurden, und mit Blick auf die Herausforderungen der Strukturfondsförderperiode 2007 bis 2013 wird die Wettbewerbsfähigkeit der Altmark zukunfts fest zu gestalten sein. Dabei ist der Fokus der Regionalentwicklung verstärkt auf eine integrierte ländliche Entwicklung zu richten wird. Mit dem Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzept Altmark (ILEK)⁷ liegt dafür der entsprechende, durch politische Beschlüsse der altmärkischen Kreistage bestätigte inhaltliche Rahmen für die mittelfristige Entwicklung in der Altmark vor. In der Umsetzung dieser strategischen Vorstellungen wird verstärkt der Gedanke der Entwicklung regionaler Partnerschaften, die sich auf die Ausgestaltung konkreter Wertschöpfungsketten konzentrieren, in den Mittelpunkt gestellt. Dabei kann vor allem an Ergebnisse aus der erfolgreichen Beteiligung der Region Altmark am Bundeswettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“⁸ angeknüpft werden.

⁵ Es ist darauf hinzuweisen, dass im Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzept der Altmark das – knapp gefasste – Leitbild nachfolgend mit drei Leitzielen untersetzt wird, u. a. auch hinsichtlich der Fragen der Daseinsvorsorge (ILEK 2006).

⁶ Hierzu ist auch auf die Erfahrungen des seit Ende 1999 in diesem Bereich tätigen Regionalmanagements Altmark (RemA), bis September 2007 gefördert aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, zu verweisen.

⁷ Das ILEK wurde am 30.09.2005 vom Amt für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten Altmark genehmigt. Nach Aktualisierung wurde das ILEK am 23.11.2006 vom Kreistag des Landkreises Stendal sowie am 11.12.2006 vom Kreistag des Altmarkkreises Salzwedel beschlossen (ILEK 2006).

⁸ Vgl. dazu <http://www.regionaktiv-altmark.de> (06.01.2009).

Mit der Bildung des Regionalvereins Altmark e.V.⁹ ist zudem der organisatorische Rahmen geschaffen worden. Mit Bezug auf die Erfahrungen aus der Beteiligung an dem Modellvorhaben „Regionen Aktiv“ wurde der Regionalverein am 15. Dezember 2006 deshalb mit der koordinierten Umsetzung des ILEK Altmark beauftragt. In gleichlautenden Beschlüssen hatten dies der Kreistag des Landkreises Stendal am 23. November 2006 und der Kreistag des Altmarkkreises Salzwedel am 11. Dezember 2006 festgelegt und damit die Strukturen für die regionale Zusammenarbeit den veränderten Anforderungen entsprechend ausgestaltet.

3 Befund: Die Altmark – ländlicher Raum par excellence?

3.1 Das Untersuchungsgebiet

Die Altmark, im Norden des Landes Sachsen-Anhalt gelegen,¹⁰ wird aus dem Altmarkkreis Salzwedel und dem Landkreis Stendal gebildet. Im Unterschied zu anderen Regionen Sachsens-Anhalts wird es mit der seit 2007 wirksamen Kreisgebietsreform in der Altmark keine diesbezüglichen administrativen Veränderungen geben. Auf diesen genannten Raum der beiden Landkreise beziehen sich die entsprechenden Vorhaben zur Regionalplanung/-entwicklung.

Die Altmark zählt zu jenen Räumen in der Bundesrepublik Deutschland, „in denen verschiedene Problemsituationen kulminieren: Die Bevölkerungsdichte ist niedrig und nimmt langfristig weiter ab, das Arbeitsplatz- und Ausbildungsangebot bewegt sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau, die Berufspendlerzahlen in benachbarte Gebiete sind überdurchschnittlich hoch, die Wirtschafts- und Infrastruktur sind noch nicht umfassend wettbewerbsfähig und zu wenig diversifiziert. Andererseits verfügt die Region über ausbaufähige Kerne einer leistungsfähigen Unternehmenslandschaft von vorzugsweise mittelständischen Unternehmen, einen modernen Agrarsektor sowie ausgeprägte Potenziale des Naturraumes und eine einzigartige Kulturlandschaft. Zu den Stärken der Region zählt zweifellos auch ihre Kooperationsfähigkeit. Zusammenarbeit über ‚Grenzen‘ von Kommunen, Unternehmen und Institutionen hinweg wird als Erfolg versprechender Weg angesehen, um strukturelle Defizite sowie größenbedingte Nachteile im Standortwettbewerb schrittweise auszugleichen.“ (Regionale Planungsgemeinschaft Altmark 2003: 7).

Beide Landkreise, sie umfassen rd. 23 Prozent der Fläche Sachsens-Anhalts, sind jeweils größer als das Saarland. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands liegt das Gebiet wieder mittendrin in dem Dreieck zwischen dem Ballungsraum Magdeburg und den Metropolregionen Hamburg und Berlin. Nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht zur Region:

⁹ Der Regionalverein Altmark e.V., hervorgegangen aus der Regionalen Interessengemeinschaft „Die Altmark mittendrin“ e.V., wurde am 13.11.2006 gebildet (vgl. Regionalverein Altmark gegründet, in: RemAktuell, Ausgabe 25, Salzwedel [Dez.] 2006, S. 1).

¹⁰ Im Tourismus-Marketing des Landes Sachsens-Anhalts wird die Region als „Sachsens-Anhalts schöner Norden“ beworben.

Tab. 1: Die Region Altmark im Überblick

	<i>Altmarkkreis Salzwedel</i>	<i>Landkreis Stendal</i>	<i>Altmark</i>
Größe	2.229 km ²	2.4213 km ²	4.715 km ²
Landw. Fläche			2.979 km ²
Waldfläche			1.047 km ²
Einwohner*	93.323	127.464	220.787
Städte	Salzwedel (Kreisstadt), Arendsee, Gardelegen, Kalbe, Klötze	Stendal (Kreisstadt), Arne- burg, Bismark, Havelberg, Osterburg, Sandau, Seehau- sen, Tangerhütte, Tanger- münde, Werben	
Verwaltungs- gemeinschaf- ten	Arendsee-Kalbe, Beet- zendorf-Diesdorf, Gar- delegen-Stadt, Klötze, Salzwedel-Land, Süd- liche Altmark (Garde- legen)	Havelberg (Einheitsgemein- de), Arneburg-Goldbeck, Bismark/Kläden, Elb-Havel- Land (Schönhausen), Oster- burg, Seehausen, Stendal- Uchtetal, Tangerhütte-Land, Tangermünde	

* Stand 31.12.2007

Quelle: <http://www.stala.sachsen-anhalt.de>

Stendal, größte Stadt der Altmark (36.306 Einw.),¹¹ ist Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums; dieser Status soll als Ausnahmeregelung auch im neuen Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalts festgeschrieben werden.

Bis auf die Städte Kalbe/Milde und Sandau/Elbe sind alle Städte Mitglied im Städtetz Altmark (SNA), das seit 1998 zusammenarbeitet. Acht Städte – Gardelegen, Havelberg, Osterburg, Salzwedel, Seehausen, Stendal, Tangermünde, Werben – sind (historische) Hansestädte und Mitglied im Internationalen Städtebund „Die Hanse“. In der Zeit vom 5. bis 8. Juni 2008 fand in der Hansestadt Salzwedel der 28. Hansetag der Neuzeit, das alljährliche Treffen des internationalen Hansebundes, des größten europäischen Städtenetzwerkes, statt, an dem 121 Hansestädte aus 14 europäischen Ländern teilnahmen.¹²

Für die Region Altmark liegt ein großer Standortvorteil im hohen Wert der Kulturlandschaft und im bedeutenden Leistungspotenzial der natürlichen Ressourcen, verbunden damit sind die Stärken einer innovativen Land- und Forstwirtschaft. Die vielgestaltige Kulturlandschaft wird bestimmt durch die Elbauen, den Elb-Havel-Winkel,¹³ die Marschlandschaft der altmärkischen Wische, das Gebiet der Altmärkischen Schweiz, die Colbitz-Letzlinger Heide, das Kalbesche Werder, das Gebiet um den Arendsee (derzeit der größte See Sachsen-Anhalts) und den Drömling. Von besonderer nationaler und internationaler Bedeutung für den nachhaltigen Naturschutz sind der Naturpark Drömling sowie das bundesländerübergreifende Biosphärenreservat „Flusslandschaft Elbe“,

¹¹ Stand 31.12.2007 (Quelle: <http://www.stala.sachsen-anhalt.de>).

¹² Vgl. <http://www.hansetag2008.de>, <http://www.hanse.org> (06.01.2009).

¹³ Die Elbe durchfließt die (Ost-)Altmark in rd. 115 km, rd. 25 km zählt die Länge der Havel in der Region.

das sich zu weiten Teilen auf das Gebiet der (Ost-)Altmark erstreckt. Hervorzuheben ist auch die „Symbiose“ von Natur(park)entwicklung und militärischer Nutzung im Gebiet der Colbitz-Letzlinger Heide.¹⁴

Die Wirtschaftsstruktur der Altmark ist zwar relativ gering differenziert, hat aber besondere Stärken traditionell im primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft) sowie mit Handwerk und Gewerbe auch im Sekundärbereich. In der gewerblichen Wirtschaft der Altmark sind die deutlichen Zuwächse in den Bereichen Fahrzeugteilezulieferer (mit Schwerpunkten in den Städten Gardelegen und Stendal), Metallverarbeitung, Zelluloseherstellung (mit dem modernsten Werk Europas am Standort Arneburg) und Holzverarbeitung hervorzuheben sowie die wachsende Leistungsfähigkeit von Unternehmen der Ernährungswirtschaft. Hier ist auch auf eine große Zahl von Einrichtungen zur Energieerzeugung (Windkraftanlagen, Biomassenutzung) aufmerksam zu machen.¹⁵ Im tertiären Wirtschaftsbereich können [besonders hervorgehoben werden] die altmärkische Tourismuswirtschaft, die mit den Bereichen Natur-, Kultur- und Aktivurlaub¹⁶ ein attraktives Angebot vermarktet, sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe. In diesem Sektor gewinnen auch die Dienstleistungs- sowie die Informations- und Kommunikationswirtschaft durchaus an Bedeutung.

Die Entwicklungsbedingungen stellen sich in der Altmark insgesamt weiterhin kompliziert dar. Zum einen hat sich nach der Wiedervereinigung Deutschlands ein Umbau nahezu aller gesellschaftlichen Bereiche, besonders auf dem Gebiet der wirtschafts- und bevölkerungsnahen Infrastruktur, vollzogen. Zum anderen ist die Region, ähnlich anderen strukturschwachen Räumen, mit den Problemen von Arbeitslosigkeit, eines begrenzten Angebots an Beschäftigungsmöglichkeiten und des demographischen Wandels, insbesondere des Abwanderungsdrucks seitens junger, qualifizierter Kräfte, konfrontiert. Bei dem Entschluss zur Abwanderung werden oftmals die (durchaus) angebotenen Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die nicht zuletzt Gradmesser für den individuellen Blick auf den Lebenswert eines Raumes sind, nicht „in die Abwägung“ einbezogen und dies wird letztlich durch den Weggang aus der Region zum Ausdruck gebracht. Dass die dann damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung eo ipso dem Fachkräftebestand und der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region abträglich sind, bedarf keiner weiteren Betonung. Eine solche fortschreitende „Erosion“ des Bevölkerungsbestandes verlangt nach langfristig tragfähigen Strategien, die gleichwertige Lebensverhältnisse im Fokus haben. Das ist dann nicht allein eine Frage der – aus den Potenzialen der Region nur unvollkommen leistbaren – infrastrukturellen Sicherstellung (im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich),¹⁷ wenngleich sie das durchaus in hohem Maße ist. Bedeutsam ist vielmehr auch, inwieweit Regionalkulturen, Kulturlandschaften, Identität und auch Heimatverbundenheit soweit sinnstiftend sind, um Gleichwertigkeit konstituieren und Haltefaktoren darstellen zu können.

¹⁴ In diesem Gebiet betreibt die Bundeswehr das modernste Gefechtsübungszentrum Europas sowie den Truppenübungsplatz Altmark.

¹⁵ Derzeit sind 341 Windenergieanlagen (WEA) in der Altmark errichtet, weitere 33 sind genehmigt (Stand Dez. 2008). Aktuell gibt es zudem 56 Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse in der Altmark (Biogasanlagen) mit insges. ca. 28 MW. Das Biomassekraftwerk der Zellstoff Stendal GmbH (bei Arneburg/Elbe) zählt derzeit zu den größten entsprechenden Anlagen in Deutschland.

¹⁶ Eine besondere touristische Attraktion wird die Bundesgartenschau 2015 sein, die unter dem Motto „Von Dom zu Dom – das blaue Band der Sympathie“ von fünf Städten entlang der Havel, so der Hansestadt Havelberg (im Norden der Altmark), durchgeführt wird.

¹⁷ Vgl. z. B. zur diesbezüglichen Rolle der Sparkassen Gärtner 2007: 122 ff.

Entwicklungsansätze, die aus der räumlichen Situation der Altmark – im näheren und weiteren Umfeld von Metropolräumen¹⁸, aber peripher (insbesondere verkehrsinfrastrukturell) zu Oberzentren gelegen – zu generieren sind, sollten auf die traditionellen Stärken dieses ländlichen Raumes fokussiert sein. Diese Bereiche, also speziell die Land- und Forstwirtschaft sowie das verarbeitende Gewerbe, müssen unter den veränderten Rahmenbedingungen einer erweiterten Europäischen Union und einer globalisierten Wirtschaft besondere Unterstützung erfahren, werden doch auf ihrer Grundlage Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert. Nachhaltig und für die Überwindung regionaler Disparitäten wirksam wird sich die Standort- und Lagegunst allerdings signifikant nur durch einen weiteren, angepassten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere durch die Einbindung der Altmark in das Bundesfernstraßennetz, entfalten können.¹⁹

Mit Blick auf diese Situation richten sich die Entwicklungsanstrengungen der regionalen Akteure darauf, die erreichten Stärken in ihrem Bestand zu sichern und die wirtschaftlichen, kulturellen und naturräumlichen Positiva der Region als Grundlage für eine *wettbewerbsfähige und lebenswerte Altmark* in den Standortwettbewerb aktiv einzubringen.

3.2 Stärken-Schwächen-Analyse

Eine Analyse von Stärken und Schwächen der Region strukturieren das Bild genauer, schärfen den Blick für die Möglichkeiten eines ländlich-peripheren Raumtyps und können Aufschluss geben über die Chancen zur Ausprägung gleichwertiger Lebensbedingungen. Für das Untersuchungsgebiet wird hier dazu an die Bestandsanalyse des Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzeptes Altmark angeknüpft.

Tab. 2: SWOT-Analyse

<i>Stärken</i>	<i>Schwächen</i>
Wirtschaftsraum	
Mit der Zellstofffabrik Stendal/Arneburg (Landkreis Stendal) und dem Holzwerkstoffzentrum Nettgau (Altmarkkreis Salzwedel) hat sich in der Altmark ein international bedeutsamer Spitzenstandort im Bereich der Holzverarbeitung mit Potenzialen für ergänzende Investitionen (somit Ansätzen zur Clusterbildung) entwickelt.	Derzeit zeigen sich erst begrenzt Folgewirkungen für nachgelagerte Zulieferer, Dienstleister und synergetische Investitionen. Die Entwicklung des Holzmarktes und -aufkommens ziehen einen zunehmend größeren Radius der Rohstoffbeschaffung (Holz) nach sich mit entsprechenden Auswirkungen auf die Kostenstruktur.
An verschiedenen, vor allem städtischen Standorten entwickelt sich eine zunehmend leistungsfähigere mittelständische Wirtschaftsstruktur (u. a. Fahrzeugbau, Ernährungsgewerbe). Die Region verfügt zudem über eine vielgestaltige Struktur	Ähnlich wie in anderen ostdeutschen Regionen handelt es sich um einen eher kapitalschwachen Mittelstand, eine geringe Selbständigen- und Existenzgründerquote und einen für die Wirtschaftsentwicklung hinderlichen, stärker werdenden Mangel

¹⁸ Besonders zu nennen sind die Metropolregionen Hamburg, Berlin, Hannover-Braunschweig-Göttingen und Halle/Leipzig/Sachsendreieck.

¹⁹ Besondere Erwartungen richten sich diesbezüglich auf die Weiterführung der BAB A 14 durch die (Ost-)Altmark in Richtung Norden sowie auf die Verbindungsstrasse (B 190) zwischen A 14 und der nordverlängerten A 39 (zwischen Wolfsburg und Lüneburg). Größte Realisierungschancen bestehen derzeit bei der A 14.

von Handwerksbetrieben, die verstärkt überregional tätig sind.	an regional verfügbaren Fachkräften.
Es besteht gerade durch die räumliche Nähe zu international bedeutsamen Wirtschaftsschwerpunkten (z. B. VW-Werk in Wolfsburg) vor allem in der westlichen Altmark eine hohe Pendlerbereitschaft.	Damit können aber eine hohe, wenngleich intraregional differenzierte Arbeitslosigkeit (höher im Nordosten als im Südwesten der Region), die anhaltenden Wanderungsverluste sowie die Humankapitalverluste durch Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit nicht „aufgewogen“ werden.
Der strukturell „umgeformte“ Wirtschaftsraum mit zahlreichen Ansiedlungsmöglichkeiten zeigt sich als „Kontrast“-Landschaft zu den umliegenden Ballungsräumen.	Der Altmark haftet der Malus eines peripheren „ländlichen Raumes“ mit einem fehlenden Innovations- und Wachstumsimage an.
Es existiert ein verfügbar breites Angebot an Gewerbeflächen (z. B. in größerem Umfang im Industrie- und Gewerbepark Altmark bei Arneburg).	Es gibt keine konzertierte Vermarktung gewerblicher Ansiedlungsflächen in und zwischen den altmärkischen Landkreisen.
Die Region weist ein dichtes, vielfach umfassend modernisiertes Straßennetz auf. Gleichfalls auf neustem Stand sind die (verbliebenen) Eisenbahnverbindungen (z. B. die sogenannte „Amerika-Linie“ zur Anbindung an den nordwestdeutschen Raum).	Im Innen- und Außenbild der Altmark wird zunehmend kritisch wahrgenommen, dass es (noch) keine Anbindung an das Bundesautobahnnetz (nebst innerregionalen Verbindungsstrecken) und nur eine unzureichende Zahl an festen Elbquerungen gibt (und damit eine nur begrenzte Erreichbarkeit des ostelbischen Teils des Landkreises Stendal [Elb-Havel-Land]).
<p>Insbesondere im Bereich der Colbitz-Letzlinger Heide existieren mit dem Truppenübungsplatz Altmark und dem Gefechtsübungszentrum (GÜZ) moderne Ausbildungs- und Übungseinrichtungen der Bundeswehr, die weit über die Region hinaus bekannt sind.</p> <p>Wichtig sind für die Region die durch das militärische Personal getätigten Umsätze im Konsumbereich.</p>	Bei relevanten (militärtechnischen) Dienstleistungen gibt es nur eine begrenzte Einbindung regionaler Firmen.
Kulturlandschaft	
Der Altmark ist ein vielgestaltiges Natur- und Landschaftspotenzial eigen. Sie zählt zu den ältesten Kulturlandschaften Deutschlands.	Im Zuge des demographischen Wandels ist eine Ausdünnung und weiter rückläufige Besiedlungsdichte zu verzeichnen.

Die Region verfügt über weiträumige, auch touristisch attraktive Schutzgebiete; hervorzuheben sind vor allem der Naturpark Drömling sowie die altmärkischen Gebiete des Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe“.	Unbefriedigend ist die Situation hinsichtlich der Pflege- und Unterhaltungskapazitäten für Naturschutzflächen.
Leistungsstarke landwirtschaftliche Unternehmen, insbesondere auch mit langjährigen Traditionen in der Tierzucht (erstes Herdbuch Deutschlands), prägen das Bild der Altmark. Als spezielle Stärke hat sich der Spargelanbau entwickelt.	Es gibt in der Region nur geringe Bodenwertzahlen. Und als derzeit unzureichend entwickelt zeigen sich regionale (land- und forstwirtschaftliche) Wertschöpfungsketten und Verarbeitungskapazitäten (z. B. kein Schlachthof, kein Sägewerk).
Durch umfangreiche Maßnahmen zur Dorferneuerung und des städtebaulichen Denkmalschutzes konnte ein hoher Anteil an sanierter Bausubstanz in den Dörfern und Städten erreicht werden.	Weiterhin gibt es eine Zahl ungenutzter, brachliegender Immobilien (Stallungen u. a.) sowie versiegelter Flächen aus früherer land- bzw. viehwirtschaftlicher Nutzung.
Der Campus Stendal der Hochschule Magdeburg-Stendal hat sich als Hochschule „im ländlichen Raum“ etablieren können (Fachbereiche Wirtschaft und Angewandte Humanwissenschaften mit rd. 1600 Studierenden).	Über die Hochschule hinaus hat die Region nur eine begrenzte Lehr- und Forschungsinfrastruktur. Hochschulangebote, die insbesondere auf regionale Anforderungen zugeschnitten sind (z. B. ländliche Entwicklung, nachwachsende Rohstoffe u. Ä.) fehlen derzeit.
Mit modernen Spielstätten in Stendal und Salzwedel und regelmäßigen Veranstaltungen in anderen Orten leistet das Theater der Altmark (als Theater „im ländlichen Raum“) einen bedeutenden Beitrag zur Gestaltung der „Kulturlandschaft Altmark“.	Die Kommunen sind nur begrenzt zur finanziellen Unterstützung kultureller Einrichtungen in der Lage.
Die Altmark verfügt über ein reiches kulturelles Erbe im ländlichen Raum, das in vielen (Heimat- und Kultur-)Vereinen und ihren Veranstaltungen im Leben der Region präsent ist. Alljährlich findet mit Veranstaltungen in zahlreichen Orten der Region das Altmärkische Musikfest statt.	In der (über-)regionalen touristischen Vermarktung gibt es einen strategischen Schwerpunkt im Kulturbereich. Die Umsetzungen in Einzelaktivitäten wird aber nicht hinreichend vom Markt wahrgenommen.
Sozialraum	
Entwickelt durch das Instrumentarium der informellen Regionalentwicklung kann die Region auf ausgeprägte regionale Kooperations- und Vernetzungsstrukturen verweisen.	Noch nicht immer hinreichend ist das Nutzungsinteresse für vorhandene Kooperationsangebote.

Die Regionalentwicklung kann sich auf leistungsstarke Bottom-up-Initiativen stützen (u. a. Regionen Aktiv, LEADER+, Lernende Region).	Als nicht hinreichend erweist sich die (noch) zu geringe Verknüpfung geförderter Projekte.
Die altmärkischen Städte und Dörfer verfügen über starke zivilgesellschaftliche Strukturen (Ehrenamt, Vereine u. a.). Dabei kommt den örtlichen freiwilligen Feuerwehren eine besondere Bedeutung über ihre eigentliche Aufgabe hinaus zu.	Nicht zuletzt aus Budgetgründen kommt es zu keiner ausreichenden Unterstützung dieser Aktivitäten durch die öffentliche Hand. Für diese freiwilligen Aufgaben zeigt sich zudem das wachsende Problem der Nachwuchssicherung und Tagesverfügbarkeit (insbes. bei Feuerwehren).

Mit den vorstehend dargestellten Stärken sind einige Bereiche angesprochen, denen in den regionalen Entwicklungs- und Förderungsanstrengungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird und die es als Chancen wahrzunehmen gilt („Stärken stärken“). Noch vorhandene Schwächen müssen stärker (in ihren komplexen Wirkungsfeldern) erkannt werden, sollen sie nicht zu Risiken und zu Bedrohungen der Entwicklungsanstrengungen werden.

Tab. 3: Chancen und Risiken

<i>Chancen</i>	<i>Risiken</i>
Regionalentwicklung	
<p>Vor dem Hintergrund der langjährigen Erfahrungen in der Regionalentwicklung hat die Altmark gute Voraussetzungen für die Entwicklung/Realisierung modellhafter Formen zur kommunalen Daseinsvorsorge.</p> <p>Sinnfällig wäre dafür – entsprechend den schon im REK II enthaltenen Anregungen – die Installierung eines Regionalfonds/-budgets, mittels dessen vor Ort über Projektförderung entschieden werden kann.</p>	<p>Als problematisch erweisen sich tradierte Top-down-Entscheidungsstrukturen (wie z. B. in der Schulentwicklungspolitik), es zeigen sich so nur begrenzte Möglichkeiten zu Experimentalformen („Schule im ländlichen Raum“)</p>
<p>Gefördert durch die erfolgreiche Beteiligung an dem Bundesprojekt „Regionen Aktiv“ haben sich in der Altmark weitgehend Konsenspositionen zur Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) und der zu damit verbundenen Schwerpunktsetzung in der Förderung herausgebildet.</p>	<p>Förderschwerpunkte von EU, Bund und Land zeigen eine gewisse Tendenz zur Konzentration auf Agglomerationen. Sehr problematisch wird sich für die Regionalentwicklung das voraussichtliche Ausscheiden aus der Ziel-1-Förderung nach 2013 gestalten.</p>

Die Bemühungen in der Dorf- und Stadtentwicklung/-erneuerung schaffen Grundlagen für die Profilierung zur kinder- und familienfreundlichen Region Altmark.	Die geringen Spielräume in den kommunalen Haushalten begrenzen die Ansätze, Haltefaktoren in erforderlicher Breite abzusichern.
Wirtschaftsentwicklung	
Die Wirtschaftsförderung(-seinrichtungen) in der Region legt (legen) den besonderen Schwerpunkt auf die Stabilisierung der bestehenden mittelständischen Wirtschaftsstruktur. (Neu-)Ansiedlungen werden unbürokratisch und beschleunigt seitens der Kreis-/Stadtverwaltungen begleitet.	Die vorhandene Unternehmensstruktur bietet – trotz regionaler „Leuchttürme“ – in der Breite keine hinreichenden Voraussetzungen dafür, dass sich innovative Branchen signifikant in der Region etablieren.
Großansiedlungen haben Grundlagen für Clusteransätze in den Bereichen Zellstoff/Holzverarbeitung und Automobilzulieferer gelegt.	Globalisierung, Trends zur Auslagerung von Zulieferkapazitäten in „Billigländer“, volatile Preisentwicklung (z. B. bei Zellstoff), aber auch eine unentwickelte FuE-Landschaft relativieren solche Ansätze.
Die Nutzung des regionalen Biomassepotenzials ist geeignet, insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich zur Einkommensdifferenzierung beizutragen.	Die Verschlechterung von Anreizsystemen durch Änderungen in der Gesetzgebung zur Nutzung regenerativer Energien (EEG) verringern solche Möglichkeiten.
Durch den Ausbau des (Land-)Tourismus (und der entsprechenden Infrastruktur) entwickeln sich Einkommensalternativen im ländlichen Raum (Urlaub auf dem Lande, Altmärkische Bauernwochen, Altmark als Referenzregion für Landtourismus in Sachsen-Anhalt).	Es sind schwankende, tendenziell rückläufige Gäste- und Übernachtungszahlen sowie ein Trend zum Tagestourismus festzustellen.
Durch umfangreiche Investitionen zeichnet sich eine langfristige „Bindung“ der Bundeswehr an die Region ab (besonders im Bereich der Colbitz-Letzlinger Heide), die die Wirtschaftstätigkeit in diesem (Teil-)Raum damit stärken.	Eventuelle (Dislozierungs-) Entscheidungen des Bundes zu den Standorten der Bundeswehr könnten Einschränkungen ergeben.
FuE	
Wichtig für die Nutzung der Standortqualitäten ist eine Profilierung von Forschung und Entwicklung in regionalen Wachstumsbereichen (u. a. Biomasse).	Es zeigt sich eine verstärkende Konzentration von FuE im Umfeld von Universitäten/ Großforschungseinrichtungen und bei Global Playern, nicht aber im ländlichen Raum.

Die erfreuliche Entwicklung der Hochschule Magdeburg-Stendal am Standort Stendal ist mit einer Profilierung von regionalwirtschaftlich orientierten Angeboten zu untersetzen.	Auf der Grundlage der Hochschulpolitik der Landesregierung ist derzeit eine Veränderung des Fächerkanons am Hochschulstandort nicht vorgesehen.
Infrastruktur	
Durch die Verkürzung der Anbindung an Ballungsräume (geplanter Autobahnbau/Nordverlängerung der A 14) ergeben sich Chancen für ein „Wohnen auf dem Land“ (schnellere Erreichbarkeiten).	Die deutlich zu langen Realisierungszeiträume für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur schmälern das (Um-)Siedlungsinteresse.
Die in Planung befindliche Anbindung der Region an das Bundesautobahnnetz bedeutet einen starken (regional-) wirtschaftlichen Impuls.	Die Ansiedlungserwartungen wegen der „Altmark-Autobahn“ sind derzeit deutlich überhöht (und sollten bei entsprechenden Erschließungsbemühungen realistischer bewertet werden).

Das aktive Aufgreifen solcher vorstehend skizzierter Entwicklungschancen und das Anstoßen von Transformationsprozessen im Kontext von Megatrends wie Bevölkerungsentwicklung, Klimawandel und Entwicklung des Arbeitsmarktes werden bestimmend dafür sein, ob es nachhaltig gelingt, Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in ländlichen Räumen wie der Altmark zu sichern. In hohem Maße kommt es darauf an, regionale Zusammenarbeit verstärkt zu entwickeln (Elbe 2008: 8).

In diesem Kontext ist besonderes Augenmerk auf die prognostizierten demographischen Entwicklungstendenzen zu richten. Es werden in diesem Megatrend nicht selten sowohl Herausforderungen als auch Chancen für betroffene ländliche Regionen gesehen. Um zu „Lösungsansätzen zur Zukunftsgestaltung“²⁰ in solchen Räumen im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen zu kommen, „benötigen [sie] aus gesamtstaatlichem Interesse Unterstützung von der Bundes- und Landesebene.“²¹

Vor allem im ländlichen Raum wird kaum ein Lebensbereich von den sich tiefgehend verändernden Rahmenbedingungen für die hier lebende Bevölkerung ausgespart bleiben. Sich ausdünnende Siedlungen (bis hin zu möglichen Wüstungen) gehen einher mit dem (notwendigen) „Rückbau“ von Infrastruktureinrichtungen sowie dem Verlust der Tragfähigkeit und Finanzierbarkeit von bevölkerungsnaher Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.

Der wachsende Anteil einer älteren Bevölkerungsgruppe und fehlender (Berufs-) Nachwuchs werden bereits in wenigen Jahren tiefgreifend veränderte Angebots- und Nachfragestrukturen (vor allem in den Dörfern) nach sich ziehen. Zurückgehende Angebote des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), geschlossene Schulen (vor allem im Sekundarschul- und Gymnasialbereich) und rückläufige Betreuungsangebote

²⁰ Zielvereinbarung zur Durchführung des Modellvorhabens „Demografischer Wandel – Zukunftsgestaltung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen (2008), abrufbar unter: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1026657/Zielvereinbarung-Region-Stettiner-Haff-Auszug-barrierefrei.pdf (06.01.2009).

²¹ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1026657/Zielvereinbarung-Region-Stettiner-Haff-Auszug-barrierefrei.pdf, S. 2 (06.01.2009).

beispielsweise im medizinischen Bereich sind schon heute Begleiterscheinungen des demographischen Wandels auch in der Altmark.

Mit dem Regionalen Entwicklungskonzept Altmark (REK II) ist frühzeitig auf solche anstehenden Problemsituationen hingewiesen worden (vgl. Regionale Planungsgemeinschaft 2003: Kurzfassung: 15 ff.; vgl. auch Spangenberg 2007: 20 ff.). Diese haben sich jedoch weiter verstärkt, wie jüngere Untersuchungen²² zeigen. Im Hinblick auf die sich abzeichnende Perspektive der Bevölkerungsentwicklung in der Altmark ist insbesondere auf die Bevölkerungsprognose der Landesregierung (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2005) zu verweisen. Hier wird konstatiert, dass bis zum Jahr 2025 der Rückgang der Einwohnerzahl auch in der Altmark weiter voranschreiten wird. Die Bevölkerungsprognose der Landesregierung geht davon aus, dass sich – bezogen auf das Basisjahr 2005 – bis zum Jahr 2025 ein Rückgang von 227.307 auf 174.670 Einwohner einstellen wird. Die Unterschiede zwischen beiden Landkreisen werden dabei beträchtlich sein (Altmarkkreis Salzwedel: -18,2 Prozent, Landkreis Stendal: -26,8 Prozent).

Der Bevölkerungsrückgang setzt sich zu rund einem Drittel aus Wanderungsverlusten und zu zwei Drittel aus dem Geburtendefizit zusammen. Die Geburtenrate weist zwar eine leichte Erholung gegenüber dem dramatischen Einbruch zu Beginn der 1990er Jahre auf, reicht aber – so wie in der Bundesrepublik insgesamt – nicht aus, um die Reproduktion zu gewährleisten.²³

Bei den Wanderungsverlusten, die insbesondere auch qualitativer Natur sind („es gehen die jungen, gut ausgebildeten Frauen“) wird auch prognostisch davon ausgegangen, dass sich diese stärker für den Landkreis Stendal als für den Altmarkkreis Salzwedel darstellen. Hierzu ist auf die Wirkungen der stärker ausgeprägten Pendlerverflechtungen der westlichen Altmark in die Agglomerationen in Niedersachsen zu verweisen, durch die Abwanderungen partiell „aufgehalten“ werden.

Solche Veränderungen gilt es besonders in ihren „Verkettung“ mit dem Postulat der gleichwertigen Lebensbedingungen zur Kenntnis zu nehmen. Handlungsoptionen zum „Gegensteuern“ zeigen sich vorrangig im Aufgreifen der oben skizzierten endogenen Potenziale, der regionalen Stärken. Diese Herangehensweise spiegelt sich auch in den entsprechenden Handlungsfeldern der Entwicklungsstrategie des ILEK Altmark wider. Im Sinne eines Regionalen Aktionsprogramms sind zu ihrer Umsetzung Leitprojekte, z. B. für den Bereich der Nutzung nachwachsender Rohstoffe (also eines [land-]wirtschaftlichen Zukunftsbereichs mit nicht geringen Potenzialen zur Arbeitsplatzschaffung/ -sicherung), entwickelt worden. Sie zielen darauf ab, regionale Wertschöpfungsketten zu etablieren, und betonen damit besonders den Zusammenhang von Wirtschaft und Raum. Die Entwicklung adäquater Partnerschaften in und für die Wertschöpfungsketten sind in der Altmark erprobte Instrumente regionaler Zusammenarbeit. Diese „Werkzeuge“ gilt es weiterzuentwickeln und – beispielsweise mit und durch den Regionalverein Altmark e. V. – in die Fläche zu bringen.

²² Hervorgehoben werden sollen in diesem Zusammenhang Untersuchungen der Hochschule Magdeburg-Stendal (FH): Dienel et al. 2004, Dienel et al. 2007. Vgl. auch: isw 2006. In die Strategie der Region zum Umgang mit den Folgen der Bevölkerungsentwicklung sind auch die Ergebnisse bundesweiter Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) in peripheren Regionen sowie Ergebnisse auf europäischer Ebene (u. a. INTERREG) einzubeziehen. Für die Altmark sind vor allem die im Zuge der Bevölkerungskonferenz (2003) und des Prozesses der Internationalen Bauausstellung (IBA) Sachsen-Anhalt 2010 ausgelösten Impulse für die Diskussion angemessener Wege und Methoden für den Umgang mit dem demographischen Wandel bedeutsam.

²³ Vgl. diese und folgende Aussagen und Berechnungen in ILEK 2006.

4 Fazit: Perspektiven für den ländlichen Raum

Lösungsansätze, die gleichwertige Lebensbedingungen und den intraregionalen Ausgleich im Fokus haben, müssen sich mit besonderem Vorrang den – vorstehend am regionalen Beispiel der Altmark dargelegten – Herausforderungen des demographischen Wandels stellen und haben sehr genau abzuwägen, „ob eine Umverteilung der knappen Wachstumspotenziale in die Regionen bzw. deren breite Streuung gesamtwirtschaftlich noch sinnvoll sein kann.“ (Gärtner 2007: 122). Dabei können und dürfen keinesfalls sozial und kulturell determinierte Ausgleichsziele außer Acht gelassen werden, noch darf unbeachtet bleiben, dass sich neue Entwicklungslinien auch in solchen Regionen abzeichnen (können), die derzeit eher als strukturschwach bezeichnet werden. Gerade ländliche Räume mit spezifischen Wachstumskernen, mit denen sich für die Potenziale traditioneller Wirtschaftszweige wie der Land- und Forstwirtschaft neue Perspektiven und damit auch Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten und Alternativen ergeben können, dürfen in ihren Entwicklungsmöglichkeiten nicht nachrangig behandelt werden oder durch Abschmelzen von Basisdienstleistungen – besonders auch im öffentlichen Bereich – längerfristig um diese Chancen gebracht werden.

Das „Handlungskonzept ‚Nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt‘“ nimmt in seiner Fortschreibung 2007 solche Fragestellungen für die Landespolitik auf und spricht sich für eine „Verbesserung der Wirtschaftskraft im ländlichen Raum“ sowie für die „Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge“ aus (Interministerieller Arbeitskreis 2007: 79). Orientiert an den Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten müssen, wie von dem Interministeriellen Arbeitskreis „Raumordnung – Landesentwicklung – Finanzen“ ausgeführt, die entsprechenden Fördermittel „auf weniger Orte bzw. Orte mit Daseinsvorsorge konzentriert werden“ (Interministerieller Arbeitskreis 2007: 81). In der praktischen Realisierung wird dabei auf Initiativen bürgerschaftlichen Engagements „auch unabhängig von bestehenden Fördermitteln und Fonds“ (Interministerieller Arbeitskreis 2007) sowie die Aktivierung privaten Kapitals gesetzt.

In der Altmark, die als Raumkategorie zu den ländlichen Regionen (äußerst) geringerer Dichte zählt, zeichnen sich mit clusterartigen Ansätzen in der Holzverarbeitenden und Fahrzeugteile produzierenden Wirtschaft Möglichkeiten zukunftsferer Entwicklungen ab, die damit die Raumphysiognomie nicht schlechthin (nur) durch den primären Sektor gekennzeichnet sehen. Auch im Energie erzeugenden Bereich (Windkraftnutzung, Bioenergie), in einem der für die Entwicklung in Ostdeutschland qualifizierten „Zukunftsfelder“ (BMVBS 2008) also, zeigen sich Ansätze einer diversifizierten Wirtschaftstätigkeit, die die endogenen Potenziale einer traditionell und strukturell wichtigen Land- und Forstwirtschaft zunehmend auf zukunftssträchtige Entwicklungen ausrichtet.

Mit dem Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzept Altmark als Instrument der informellen Regionalentwicklung ist dafür, analog zu den anderen Regionen Sachsen-Anhalts, ein entsprechender Strategierahmen gegeben, dessen Ausfüllung durch tragfähige, auf Nachhaltigkeit ausgerichtet (Leit-)Projekte in der Hand des Regionalvereins Altmark e. V. liegt. Für die Umsetzung kann dazu auf die Erfahrungen mit der Entwicklung von regionalen Wertschöpfungsketten und entsprechenden Partnerschaften, die mit dem Bundesmodellprojekt „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ gewonnen wurden, zurückgegriffen werden. Das Herangehen ist mit dem Aufzeigen, Bündeln und Vernetzen wirtschaftlicher Aktivitäten auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (der in dem regionalen Raum tätigen Wirtschaftssubjekte) gerichtet. Es ist geeignet, durch Förderung entsprechender Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten Haltefaktoren zu generieren und Lebenswert zu sichern.

Diese Zielformulierung, die strategisch angelegt ist, aber wohl auch Visionen im Auge haben muss, wird erfolgreich sein, wenn Voraussetzungen realistisch bewertet werden und wenn der Prozess sowie auch die (zwingende) Notwendigkeit zur Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen im Blick bleiben. Dabei stehen Politikbereiche, die Steuerungsmöglichkeiten für die Altmark bieten, wie Wirtschaftsförderung (Bestandssicherung, Ansiedlungsaktivitäten), Infrastrukturentwicklung, Schulentwicklungsplanung u. a. im Mittelpunkt. Die Bemühungen, konstituierende Aspekte der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen zu unterstützen, können nachhaltig nur greifen, wenn ländliche Räume, insbesondere solche mit besonderem Stabilisierungsbedarf, die ganze Aufmerksamkeit der Bundes- und Landespolitik finden. Wachstum und Innovation als wichtige Voraussetzungen für gleichwertige Lebensverhältnisse auch in diesen Regionen zu unterstützen, wird als gesamtstaatliches Anliegen zumeist betont. Die konkrete Anpassung entsprechender Fördermechanismen ist nicht selten aber den veränderten Anforderungen nicht hinreichend adäquat. Für Regionen wie die Altmark kommt es in diesem Umfeld darauf an, endogene Kräfte zu bündeln, bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen und relevante Modellvorhaben und Förderangebote für die Regionalentwicklung, für eine „wettbewerbsfähige und lebenswerte Altmark“ zu nutzen.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! In: Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Hannover.
- Bauer, B. (2003): Die Planungsregion Altmark – Bevölkerungsentwicklung in der jüngsten Vergangenheit und näheren Zukunft. In: Wettbewerbsfähige und lebenswerte Altmark, Workshop „Probleme des demografischen Wandels“. Tagungsband. Salzwedel.
- Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme vom 21.09.2005 zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“.
- Brandenburgische Technische Universität Cottbus (BTU) (Hrsg.) (2007): Hochwasservorsorge und -bewältigung in unterschiedlicher regionaler und akteursbezogener Ausprägung. Cottbus.
- Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2007): Politik für ländliche Räume. Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2008): Wirtschaftliche Zukunftsfelder in Ostdeutschland. Berlin.
- Dienel, C.; Gerloff, A.; Lesske, L. (2004): Zukunftschancen junger Frauen in Sachsen-Anhalt, Zukunftschancen junger Familien in Deutschland. Magdeburg.
- Dienel, H.-L.; Jain, A.; Jansen, H.; Albrecht, P.-G.; Böttger, A. (2007): Wege zu einer nachhaltigen Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt – Ländliche Lebensmodelle für jungen Menschen und Familien. Berlin.
- Elbe, S. (Hrsg.) (2008): Land-Stadt-Kooperation und Politikintegration für ländliche Räume. Aachen.
- Gärtner, S. (2007): Die Rolle der Sparkassen bei der regionalen Strukturpolitik. In: Kommunalwirtschaft, Sonderausgabe Juni 2007. Wuppertal.
- Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH (isw) (2006): Ländliche integrierte Entwicklung in der Altmark – die wirtschaftlichen Aspekte. (Gutachten im Auftrag der Regionalen Planungsgemeinschaft Altmark/ Regionalmanagement Altmark.) Halle.
- Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) Altmark (2006): Strategie einer nachhaltigen Entwicklung in der Region Altmark, abrufbar unter <http://www.die-altmark-mittendrin.de/repla/ilek.htm> (06.01.2009).
- Interministerieller Arbeitskreis Raumordnung, Landesentwicklung, Finanzen (unter Federführung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt) (2007): Handlungskonzept „Nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt“. Fortschreibung 2007, abrufbar unter <http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=25459> (06.01.2009).
- Lütke Daldrup, E. (2007): Das Umland profitiert von starken Städten. Pressemitteilung vom 18.09.2007, abrufbar unter: http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung_-Wohnen/Alle-Beitraege-aus-Stadtentwick-

- ,1543.1012623/Luetke-Daldrup-Das-Umland-prof.htm?global.back=/Stadtentwicklung_-Wohnen/-%2c1543%2c4/Alle-Beitraege-aus-Stadtentwic.htm%3fmlink%3dbmv_liste%26link.sKategorie%3dpressemitteilung.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 33. MKRO. Berlin.
- Ostermann, H.-J.; Hellmuth, J. (2003): Interview. In: Wettbewerbsfähige und lebenswerte Altmark, Workshop „Probleme des demografischen Wandels“, Tagungsband. Salzwedel.
- Regionale Planungsgemeinschaft Altmark (2003): Regionales Entwicklungskonzept Altmark (REK II), abrufbar unter: /www.die-altmark-mittendrin.de/repla/ilek.htm (06.01.2009).
- Regionale Planungsgemeinschaft Altmark (2005): Regionaler Entwicklungsplan Altmark. In: Amtsblatt Altmarkkreis, 23.03.2005. Salzwedel.
- Richter, M. (2006): Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11 [2006]. Berlin.
- Seehofer, H. (2007): Rede vor dem Deutschen Bundestag, 133. Sitzung, 13.12.2007, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16133.pdf#P.13890> (06.01.2009).
- Spangenberg, M. (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Werkstatt: Praxis, Heft 49. Bonn.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2007): 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose 2005–2025, abrufbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/> (06.01.2009).
- Voigt, M.; Regionale Planungsgemeinschaft Altmark (Hrsg.) (2007): Studie „Wettbewerbsfähige und lebenswerte Altmark – Daseinsvorsorge in einer ländlichen Region“. Aachen.

Rainer Winkel, Rainer Lüdigg

Gleichwertigkeit von Daseinsbedingungen in ländlichen Räumen? Die Lommatzscher Pflege

Gliederung

- 1 Situation, Entwicklung und Probleme im ländlichen Raum
- 2 Beispiel eines ländlichen Raumes: die Lommatzscher Pflege
 - 2.1 Die Daseinsbedingungen in der Lommatzscher Pflege
 - 2.2 Die Entwicklungsperspektiven für die Lommatzscher Pflege
- 3 Mögliche Entwicklungen und ihre Konsequenzen
 - 3.1 Szenarium Fortsetzung der bisherigen Entwicklung
 - 3.2 Szenarium Rückzug aus dem ländlichen Raum
 - 3.3 Szenarium gezielte Unterstützung ländlicher Räume
- 4 Resümee: Perspektiven zur gleichwertigen Entwicklung ländlicher Räume

Literatur

1 Situation, Entwicklung und Probleme im ländlichen Raum

Die ländlichen Räume weisen in ihrer Ausprägung sehr breite Facetten auf. Für den Großteil dieser Räume ist eine geringe Besiedlungsdichte, eine niedrige Ausstattung in der Daseinsvorsorge und im Wirtschafts- und Arbeitsplatzbesatz typisch. Aufgrund der geringen Besiedlungsdichte ergeben sich häufig keine optimalen, effizienten Versorgungsgrößen. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung wird zusätzlich häufig durch ausgeprägte negative Wanderungssalden verstärkt. Das gilt vor allem für periphere, strukturschwache Räume, insbesondere in Ostdeutschland. Deshalb weisen diese Gebiete einen noch stärkeren Bevölkerungsrückgang, oft jährlich von -1% bis $-1,2\%$ (Statistisches Landesamt Sachsen 2003; Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern 2006) und eine noch höhere Alterung als die anderen deutschen Räume auf.¹ Die höhere Alterung begann bereits zu DDR-Zeiten. Da aus Effizienzgründen Industriekominate kaum auf dem flachen Land fernab größerer Siedlungen entwickelt wurden und die Wohnraumerrichtung in der Nähe der Industriebetriebe erfolgte, fand damals bereits eine deutliche Abwanderung jüngerer Jahrgänge aus den ländlichen Räumen statt.

Diese historische Entwicklung schlägt sich grundsätzlich in den heute vorgefundenen wirtschaftlichen Strukturen der ländlichen Räume – auch der Lommatzscher Pflege – nieder. Diese Strukturen sind durch das weitgehende Fehlen von Groß-, ja selbst von Mittelbetrieben charakterisiert. Es dominieren kleine und sehr kleine Unternehmen des produzierenden Gewerbes, vor allem Handwerksbetriebe und das Dienstleistungsgewerbe. Ausnahmen bestehen in erster Linie in Gewerbegebieten, die sich in der Nähe

¹ In ländlichen Kreisen von Sachsen-Anhalt werden bereits in 12 Jahren, bzw. 2020 ca. 35 % der Bevölkerung, teilweise noch mehr, 65 Jahre oder älter sein (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2007).

von Hauptverkehrsachsen befinden, in der Regel im Umfeld von Autobahnabfahrten, wo sich auch größere Unternehmen angesiedelt haben.

Gleichwohl ist dies gerade in peripheren ländlichen Räumen fernab der Hauptverkehrsachsen in der Regel nicht der Fall. Prägend sind hier neben den genannten Wirtschaftsbereichen vor allem die traditionell dem ländlichen Raum zugeordnete Land- und Forstwirtschaft, die Fischerei und das Ernährungsgewerbe. Auch hier gibt es allerdings Ausnahmen, wo historisch gewachsene Standorte entstanden sind, die heute mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr dort angesiedelt würden (als Beispiele seien hier das Pumpenwerk Merbelsrod in Thüringen und das Kurt-Schwabe-Institut für Mess- und Sensortechnik in Meinsberg bei Waldheim, Letzteres in der Nachbarschaft der Lommatzcher Pflege, angeführt). Eine Besonderheit der neuen Bundesländer, die teilweise durch das vorhandene Gefälle in der Förderung von gewerblichen Ansiedlungen bedingt ist, besteht zudem in einer überdurchschnittlichen Ansiedlungsintensität in ländlichen Räumen (trotz ihrer peripheren Lage) entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze.

Insgesamt kann mit diesem Angebot an Arbeitsplätzen die Nachfrage der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach wohnortnahen Arbeitsplätzen nicht gedeckt werden, sodass ausgeprägte Pendlerströme sowohl in die Zentralen Orte der peripheren ländlichen Räume als auch in die Verdichtungsräume zu verzeichnen sind, die beide über ein größeres Angebot verfügen.

Die wirtschaftliche Entwicklung und deren Perspektiven sind mithin unterschiedlich. In Räumen mit hohen, häufig schon bei mittleren Bodenwerten, hat sich die Landwirtschaft stabilisiert, was vor allem dann gilt, wenn die Betriebe über ausreichende Flächengrößen verfügen. Die Land- und Forstwirtschaft kann jedoch nur einen geringen Teil der Bevölkerung mit Arbeitsplätzen versorgen. Deutschlandweit liegt ihr Anteil an der Wertschöpfung und an den Arbeitsplätzen bei knapp 3 %. In ländlichen Räumen erreicht sie zum Teil Anteile von mehr als 10 %, denn die anderen Wirtschaftsbranchen sind dort weit unterrepräsentiert. Die ohnehin niedrige Zahl der Arbeitsplätze in den Bereichen Einzelhandel, Dienstleistungen, Verwaltung und Versicherung geht allein schon aufgrund der demographischen Veränderungen weiter zurück. Die Betriebe des verarbeitenden Gewerbes als der wichtigste Wirtschaftszweig und Arbeitgeber im ländlichen Raum sind weitgehend Kleinbetriebe, die bislang nur wenig in die globale Entwicklung eingebunden sind und unter zunehmenden Wettbewerbsdruck geraten. Der niedrige Wirtschaftsbesatz liegt zudem teilweise in der DDR-Vergangenheit begründet. Wegen der ungünstigen Kosteneffizienz wurden damals bereits in kleineren Siedlungen, d. h. solchen mit weniger als 2.000 Einwohnern, und noch mehr in solchen mit weniger als 1.000 Einwohnern, kaum noch Standortgenehmigungen erteilt. Wegen der fehlenden Arbeitsplätze mussten in Sachsen bereits zum Anfang dieses Jahrzehnts 38 % der Beschäftigten aus ländlichen Räumen zu ihrem Arbeitsplatz pendeln,² Zahlen, die in ländlichen Räumen von Mecklenburg-Vorpommern, aber auch von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein noch höher sind.

Merkmale der peripheren ländlichen Räume sind u. a. ein ausgedünntes Schulnetz mit entsprechend hohem Erreichbarkeitsaufwand und deshalb niedrigerer Bildungsbeteiligung,³ ein niedriger medizinischer Versorgungsbesatz, der u. a. in den teilweise erhebli-

² Darstellung des damaligen sächsischen Landwirtschaftsministers Flath in seinem Vortrag auf den Sächsischen Dorftagen 2001.

³ So weisen die Städte und Landkreise mit räumlich gutem Gymnasialangebot in Sachsen höhere Abiturientenzahlen auf als Landkreise, in denen lediglich noch ein Gymnasium existiert. Sächsische Untersuchungen belegen zudem

chen Unterschieden in der Erreichbarkeit von Krankenhäusern zum Ausdruck kommt (BBR 2005: 121 ff.) und sich im ausgedünnten Netz der ambulanten medizinischen Grundversorgung widerspiegelt. Die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs ist in vielen Orten auf mobile Angebote beschränkt. Fachartikel sind vorwiegend nur in den Zentren oder per Versand zu erhalten. Das Angebot für Sport, Freizeit und Kultur, häufig auch für die Jugendarbeit, beschränkt sich weitgehend auf Vereinsleistungen, die jedoch demographisch bedingt eher zurückgehen und noch weiter zurückgehen werden. Das System der Seniorenversorgung, das vor allem durch familiäre und nachbarschaftliche Pflege- und Hilfeleistungen erbracht wird, erfährt durch die demographischen Veränderungen einen massiven Leistungsschwund. Die Gemeinden können aufgrund ihrer geringen Finanzkraft nur sehr begrenzt gegensteuern. Diese Problematik wird in einigen Ländern noch durch die sehr kleinen, letztlich ineffizienten Gemeindegrößen verstärkt, was sich auch nicht durch die Geschäftsübertragung an Ämter voll ausräumen lässt. Verschärfend wirken auch die Probleme der Erreichbarkeit, denn sowohl Kinder, Jugendliche und etliche Senioren sind auf den ÖPNV angewiesen. Das ÖPNV-Angebot ist häufig stark reduziert und beschränkt sich teilweise im Wesentlichen auf den Schülertransport, wobei auch andere Fahrgäste mitgenommen werden. Der Schülertransport deckt jedoch nicht die Ferienzeiten, das Wochenende und die Feiertage ab. Etliche Ortsteile, kleinere Dörfer und Weiler werden zudem ohnehin nicht vom ÖPNV bedient.

Die Versorgungsprobleme sind mithin in ländlichen Räumen unvergleichlich höher als in verdichteten Gebieten. In Städten und Verdichtungsräumen kann nämlich bei Schließung einer unausgelasteten Einrichtung die Leistung in der Regel von einer anderen verbleibenden Einrichtung abgedeckt werden. Schließungen bedeuten dort in erster Linie Komforteinbußen. In ländlichen Räumen bedeuten Schließungen häufig den Wegfall der Leistungen, da dafür häufig nur eine Einrichtung existiert und die Leistung nur mit sehr hohem Aufwand in anderen oft weit entfernten Orten wahrgenommen werden kann.

Dem stehen sehr niedrige Grundstückspreise und eine überschaubare ruhige, naturnahe Umgebung gegenüber. Außerdem bieten sich Möglichkeiten der teilweisen Eigenversorgung mit landwirtschaftlichen Produkten an, was teilweise im vorletzten Jahrhundert und in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts auch eines der Leitbilder für neue Siedlungen war (siehe u. a. Benevolo 1971: 55 ff.). Diese Überlegungen auf die Gegenwart zu übertragen, dürfte jedoch eher der mit der Beschaffenheit ländlicher Räume nicht vertrauten Sozialromantik von Städtern zuzurechnen sein. Die Grundstückspreise sind dort zwar niedrig, aber noch niedriger und ungünstiger sind die Möglichkeiten einer Kreditbeileihung, die ggf. ohnehin nicht mehr besteht. Die Vorstellungen über landwirtschaftliche Eigenversorgung sind für ältere Bewohner durchaus Realität, aber schon längst nicht mehr für mittlere Jahrgänge und noch weniger für die Jugend, denn das Lebensbild und die Ansprüche haben sich inzwischen nicht zuletzt wegen der allgegenwärtigen Medien weitgehend zwischen Stadt- und Landbevölkerung angenähert.

In Anbetracht der Situation und der Entwicklungsperspektiven kommt den Zentralen Orten in ländlichen Räumen besondere Bedeutung zur Sicherung einer Grundausrüstung in der Daseinsvorsorge als auch hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung und der Arbeitsplätze zu. Aufgrund der angeführten Erreichbarkeitsprobleme gilt das nicht nur für Mittelzentren, sondern ebenfalls für das Netz der Grundzentren. Hier bestehen jedoch zum Teil bereits heute Probleme. Derzeit laufende Untersuchungen belegen z. B., dass in peripheren Räumen des Landes Sachsen-Anhalt die Zentralen Orte von einzel-

eindeutig eine Abhängigkeit zwischen der Erreichbarkeit von Schulen und der Bildungsbeteiligung (Winkel, Wolter 2002).

nen Gemeinden aus nicht mehr in angemessener Zeit über den ÖPNV erreichbar sind (vgl. Greiving, Winkel 2008). Diese Situation wird sich zukünftig noch wesentlich verschärfen. Bereits für das nächste Jahrzehnt ist in Anbetracht der demographischen Entwicklung absehbar, dass in peripheren Räumen die Einwohnerzahl in etlichen Grund- und Mittelzentren sowie deren Verflechtungsräumen derart zurückgeht, dass dort die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen und somit letztlich die Zentralen Orte selbst gefährdet sind. Diese Entwicklung betrifft dabei keinesfalls nur die neuen Bundesländer. So ist eine derartige Entwicklung z.B. für Nordhessen oder auch für ländliche Räume von Rheinland-Pfalz absehbar und hat zu entsprechenden Aktivitäten der jeweiligen Landesplanungen geführt.

Die Rolle der Zentralen Orte erschöpft sich aber nicht nur in einer Versorgungsfunktion im Sinne der Daseinsvorsorge (speziell im Bereich der sozialen Infrastruktur). Zentrale Orte sind oft auch konzentrierte Produktionsstandorte, sei es durch die Erschließung von Altstandorten oder durch die Neuausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten. In diesem Sinne stellen sie in den ländlichen Räumen quasi „Verdichtungsinseln“ dar. Dies ist zumindest teilweise historisch bedingt, vielfach wurde dieser Prozess aber auch durch die bewusste Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten in Zentralen Orten unterstützt, einschließlich einer bevorzugten Behandlung im Rahmen der länderspezifischen Förderungen.

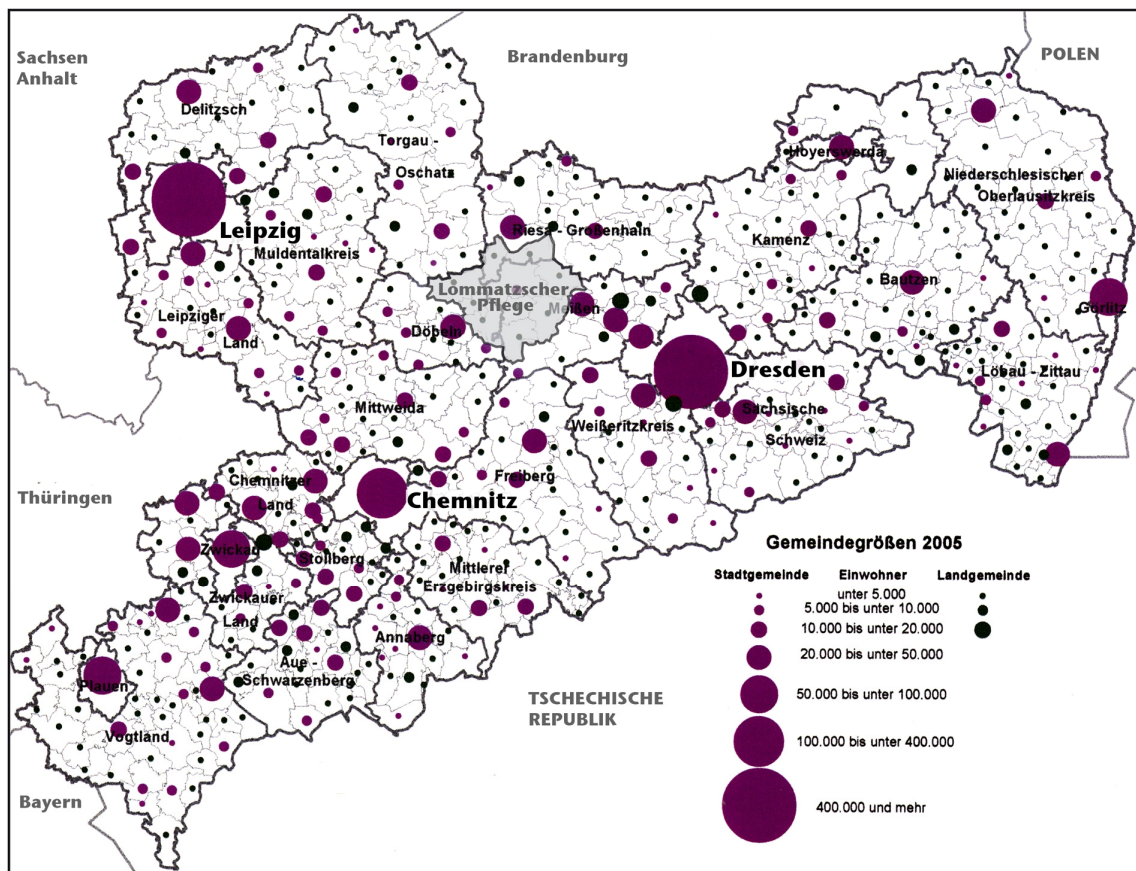
Ein weiterer raumordnerischer Aspekt ist die durch raumordnerische Maßnahmen begleitete und unterstützte Verwertung altindustrieller und/oder gewerblicher Standorte. Raumordnung wirkt hier durch eine (länderspezifisch differenzierte) Ausweisung von Schwerpunktstandorten für industrielle Ansiedlungen unterstützend im Sinne einer Rahmensetzung. In der Regel geschieht dies im Einklang mit Maßnahmen der Wirtschaftsförderung durch Land und Bund. Beispiele aus dem ländlichen Raum hierfür lassen sich recht zahlreich finden. Stellvertretend sei auf Arneburg (ehemalige Baustelle des Atomkraftwerks Stendal) und Kölleda (ehemaliger Standort des Funkwerks als große Industriebrache) verwiesen. Allerdings ist zu vermerken, dass es gerade im ländlichen Raum noch eine große Zahl nicht genutzter industrieller und gewerblicher Brachflächen gibt, ganz zu schweigen von landwirtschaftlichen Immobilien, für die in vielen Fällen eine Nachnutzung nicht mehr möglich ist. Festgehalten werden soll aber, dass der raumordnerische Grundsatz einer Verminderung des Flächenverbrauchs durch die vorrangige Erschließung und Verwertung vorhandener Standorte im Einklang mit der Wirtschaftspolitik der Länder durchaus bemerkenswerte Erfolge gezeitigt hat.

Insgesamt lässt sich für die derzeitige Situation das Fazit ziehen, dass die Lebensbedingungen hinsichtlich der Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge, das Arbeitsplatzangebot sowie die Wirtschaftskraft in ländlichen Räumen deutlich hinter denen in Verdichtungsräumen zurückstehen. Wie weit daraus auf nicht gleichwertige Lebensbedingungen geschlossen werden kann, lässt sich in Anbetracht der unklaren und unterschiedlichen Interpretation von Gleichwertigkeit schwer beantworten. Das gilt umso mehr, als bezüglich der Standards als Operationalisierung der Umsetzung gleichwertiger Lebensbedingungen teilweise große Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen (vgl. Winkel 2008). Wenn man jedoch die Wanderungen der Bevölkerung sowie die wirtschaftliche Entwicklung betrachtet, spricht einiges dafür, dass diese Räume wohl kaum noch gleichwertige Lebensbedingungen bieten. Sonst wären wohl die Wanderungssalden, insbesondere der mobilen Altersjahrgänge, kaum so einseitig und hoch zum Nachteil der peripheren ländlichen Räume ausgeprägt, sonst würden wohl die Abstände in der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Räumen sich nicht ebenfalls immer weiter vom Landesdurchschnitt entfernen.

2 Beispiel eines ländlichen Raumes: die Lommatzcher Pflege

Zur Begrenzung der voraussichtlichen Folgen der demographischen Entwicklung für die Infrastruktur in ländlichen Räumen wurde im Zeitraum 2004 bis 2006 das MORO (Modellvorhaben der Bundesraumordnung) *Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum – Lommatzcher Pflege* in Sachsen durchgeführt.⁴ Das Projekt umfasste die gesamte Breite der Infrastrukturversorgung, schloss Kernbereiche des tertiären Sektors ein sowie – durch einen ergänzenden Auftrag des Sächsischen Innenministeriums – die kommunalen Finanzen. Damit erlauben die vorliegenden Daten im Vergleich zur Gesamtentwicklung aktuelle Rückschlüsse, inwieweit gleichwertige Lebensbedingungen in ländlichen Räumen gegeben sind.

Abb. 1: Lage der Lommatzchen Pflege



Quelle: Sächsisches Ministerium des Innern (ergänzte Abbildung aus dem Landesraumordnungsbericht)

Bei dem Untersuchungsraum Raum Lommatzcher Pflege handelt es sich um ein ausgeprägtes peripheres ländliches Gebiet. Obwohl dieses Gebiet nur etwa 35 km nördlich von Dresden zwischen den sächsischen Zentralen Orten Döbeln, Riesa, Meißen und Nossen liegt, handelt es sich um einen typischen ländlichen Raum. Das wird belegt durch die Wirtschaftsstruktur, die schwere Erreichbarkeit und die schlechte innere Erschließung aufgrund der defizitären Anbindung an den ÖPNV und das Straßennetz, die hohen Ausstattungsdefizite, die Finanzschwäche der Kommunen, die Mentalität der Bevölkerung und die Siedlungsstruktur. Dort leben ca. 31.500 Einwohner in einer Kleinstadt und neun Gemeinden⁵, die sich auf ca. 240 Ortsteile, weitgehend Dörfer und

⁴ Die Daten zur Lommatzcher Pflege sind entnommen aus: Winkel 2006.

⁵ Datenstand 31.12.2006 von sieben Gemeinden, 31.08.2007 von zwei Gemeinden und 30.9.2007 von einer Gemeinde in ihrer Internetdarstellung am 01.03.2008.

Weiler, verteilen. Die Lage der Gemeinden erstreckt sich administrativ auf drei Landkreise und zwei sächsische Landesdirektionen. Dadurch wird die reale Situation in diesem Gebiet von den amtlichen Statistiken, die sich größtenteils auf die Landkreisebene beziehen, nur zum Teil erfasst. Die Bevölkerung weist bereits heute (ähnlich wie Sachsen als Bundesland mit der ältesten Bevölkerung) mit einem Anteil von fast 28 % der Einwohner über 60 Jahre sowie von ca. 15 % unter 18 Jahre eine hohe Alterung auf (Statistisches Landesamt 2004: 61). In der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich dort die Landwirtschaft aufgrund hervorragender Böden gut behauptet. Sie ist zukunftssicher, aber sie stellt nur wenige Arbeitsplätze. Die übrige wirtschaftliche Entwicklung ist in den Gemeinden rückläufig, ausgenommen auf den wenigen Gewerbeflächen, die von der Autobahn A 14 gut zu erreichen sind. Dementsprechend müssen große Teil der Beschäftigten zu ihrer Arbeitsstelle pendeln. Die schwierige Arbeitssituation wird auch am sinkenden Anteil des Einkommensteueraufkommens in den meisten Gemeinden deutlich (Winkel 2005).

2.1. Die Daseinsbedingungen in der Lommatzcher Pflege

In der Daseinsvorsorge wies der Beispielraum Lommatzcher Pflege bereits im Jahre 2005 teilweise erhebliche Defizite auf. Die Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge, das Angebot an Arbeitsplätzen wie auch die Verkehrsanbindung sind dort bereits wesentlich schlechter als im Landesdurchschnitt. Defizite wurden vor allem in folgenden Bereichen festgestellt:

Soziale Infrastruktur

Das ausreichende Versorgungsangebot mit Kinderkrippen, -gärten und -horten ist zum Teil nur mit privaten Kraftfahrzeugen erreichbar. Das Grundschulangebot wurde seit 1995 halbiert und die Mittelschulen sind auf zwei, wahrscheinlich zukünftig auf nur noch eine reduziert, was zu erheblichem Wegeaufwand führt. Das weitgehend von Vereinen getragene Freizeit- und Kulturangebot und im hohen Maße auch das Sportangebot ist ebenfalls größtenteils nur mit dem privaten Fahrzeug erreichbar. Die medizinische Versorgung ist weitgehend auf ein dünnes Netz von Allgemeinarztpraxen beschränkt. Für die Seniorenversorgung gibt es kaum altengerechte Wohnungen. Das Angebot an Heimpflegeplätzen reicht in dem Gebiet nicht aus und Angebote im betreuten Wohnen fehlen völlig.

Technische Infrastruktur

Für die Straßen besteht teilweise hoher Ausbau- und Sanierungsbedarf, den die Kommunen in Anbetracht ihrer niedrigen Finanzkraft nicht bewältigen können. Kein einziger Haushaltsplan weist ausreichende Mittel zur Instandhaltung auf. Es besteht die Gefahr und bereits eine Tendenz des baulichen Verfalls von Straßen. In den Bereichen der Trinkwasserversorgung, noch mehr im Abwasserbereich besteht zum Teil noch größerer Ausbau- und Sanierungsbedarf. Dieser ist jedoch teilweise in neuen Bestimmungen zur Durchsetzung qualitativer Verbesserungen begründet. In Kommunen mit weiten Abwasserzuleitungen zu zentralen Kläranlagen mussten aufgrund der geringen und rückläufigen Netzauslastungen bereits verschiedentlich aufwendige Spülungen zur Beseitigung von Verstopfungen vorgenommen werden.

Einzelhandel und haushalts- und wirtschaftsorientierte Dienstleistungen

In weiten Teilen des Gebietes beschränken sich die Angebote auf Waren des täglichen Bedarfs, die mobil angeboten werden. Postzweigstellen und Postagenturen existieren nur noch in jedem 31. Ort, Geldinstitute oder Geldautomaten nur noch in jedem 42.

ÖPNV

Das ÖPNV-Angebot beschränkt sich oft auf wenige Fahrten zu den Hauptverkehrszeiten und den Schülertransport, wobei mehr als ein Viertel der Orte (über 60 Ortsteile, Dörfer oder Weiler) nicht mehr angefahren werden, auch nicht vom Schulbus.

Kommunale Leistungskraft

Das Steueraufkommen ist mit Ausnahme einer Gemeinde, die sich erfolgreich als Gewerbestandort etablieren konnte, in sämtlichen anderen Kommunen unterdurchschnittlich. Deshalb stellen die Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich die wichtigsten laufenden Einnahmen dar, eine Ausprägung, die z. B. durch neueste Untersuchungen auch für ländliche Räume in Sachsen-Anhalt bestätigt wurde.

2.2 Die Entwicklungsperspektiven für die Lommatzscher Pflege

Zur Einschätzung der zukünftigen Entwicklung wurde vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen speziell für dieses Gebiet eine Bevölkerungsvorausberechnung bis 2020 erstellt, die auch Aussagen zu den einzelnen Kommunen enthält. Demnach muss für das Gebiet der Lommatzscher Pflege im Zeitraum bis 2020 mit einem jährlichen Einwohnerverlust von ca. –1 % gerechnet werden, der sich wahrscheinlich auch danach weiter fortsetzt. Gleichzeitig verändert sich die Altersstruktur. Die Zahl der Jugendlichen erfährt bereits im Zeitraum von 2003 bis 2010 einen sehr hohen Rückgang, zum Teil um mehr als –60 %. Gleichzeitig steht ab 2010 eine deutliche Zunahme der Personen über 75 Jahre, eine fast extreme der über 85-Jährigen bevor. Aufgrund der demographischen Veränderungen muss vor allem mit nachstehenden Veränderungen und Folgen gerechnet werden:

Soziale Infrastruktur

Ab Mitte des nächsten Jahrzehnts kommt es zu Auslastungsdefiziten in Kindereinrichtungen. Für die Schulen ist aufgrund der bereits erfolgten Schließungen bis 2020 mit wenigen Veränderungen zu rechnen. Das Sport-, Freizeit- und Kulturangebot geht infolge der demographisch bedingten schwindenden Leistung der Vereine zurück, was auch für die wichtige Jugendarbeit der Vereine gilt. Große Probleme zeichnen sich für die Gesundheitsversorgung ab. Mehr als ein Drittel der wenigen Mediziner wird bis 2012 altersbedingt in den Ruhestand treten und eine Übergabe an Nachfolger ist bei der ungünstigen Honorarvergütung von 72 % des westdeutschen Niveaus in Ostdeutschland (gemessen als Kosten je Abrechnungsfall) noch aussichtsloser als in Westdeutschland. Da zudem bis 2012 etwa dreimal so viele Landärzte in Sachsen in den Ruhestand treten als es eingeschriebene Studenten der Allgemeinmedizin gibt, sind die bevorstehenden gravierenden Probleme in der medizinischen Versorgung kaum noch zu vermeiden. Aufgrund des zukünftigen starken Anstiegs der Altersgruppe der Personen zwischen 80 und 85 Jahren und des noch wesentlich stärkeren Anstiegs der über 85-Jährigen und des gleichzeitigen weiteren Rückgangs familiärer und nachbarschaftlicher Pflege- und Hilfeleistungen vergrößern sich die bestehenden Versorgungsdefizite in der Altenhilfe. Aufgrund der Wegzüge von Jüngeren und der niedrigen Zahl an Kindern wird die Anzahl der Senioren, die ohne familiären Anschluss in den Dörfern leben, deutlich zunehmen.

Technische Infrastruktur

Die Aufwendungen für den Straßenunterhalt je Einwohner werden bis 2020 um ca. 12 % steigen. Da schon heute die Kommunen dafür die Finanzaufwendungen nicht im benö-

tigten Umfang leisten, werden sie diese zukünftig angesichts ihrer finanziellen Perspektiven noch weniger erbringen. Das spricht für einen Verfall des Straßennetzes. Die Kosten für die Trinkwasser- und Abwasserentsorgung lassen sich kaum an den Einwohnerrückgang anpassen. Sie werden deshalb auf immer weniger Einwohner umgelegt. Gebührenerhöhungen können deshalb als sicher vorhergesagt werden. Für jedes Prozent des Einwohnerrückgangs muss mit Gebührenerhöhungen von 0,65 bis 0,9 % gerechnet werden.

Einzelhandel und haushalts- und wirtschaftsorientierte Dienstleistungen

Aufgrund der demographischen Veränderungen muss im Zeitraum von 2003 bis 2010 mit einem Kaufkraftrückgang von ca. –10 % gerechnet werden, der sich bis 2020 auf etwa –20 % bis –25 % verstärken dürfte. Allein dadurch muss mit der Schließung jedes vierten Einzelhandelsgeschäftes sowie einer weiteren Ausdünnung des Dienstleistungsangebotes, insbesondere auch bei Geldinstituten und Postfilialen, gerechnet werden.

ÖPNV

Der ÖPNV ist vor allem von Bedarfsveränderungen betroffen. Eine geringere Anzahl von Schülern muss wegen der Schulnetzausdünnung in immer weitere Entfernungen transportiert werden. Zugleich ist mit einem wachsenden Transportbedarf hoch- und höchstbetagter Senioren zu rechnen, für das den gängigen Angebote kaum tauglich sind.

Kommunale Leistungskraft

Die demographischen Veränderungen bewirken für die Kommunen kaum finanzielle Entlastungen, aber deutliche Verluste. Für die Gemeinden der Lommatzcher Pflege werden die Einnahmen allein dadurch im Zeitraum 2004 bis 2010 um ca. –3 % bis –4 % zurückgehen, wobei die Verluste danach weiter ansteigen und mehr als –10 % erreichen könnten. In diesen Berechnungen wurden jedoch nicht die Folgen durch das Auslaufen des Solidarpaktes, den Einwohnerschwund des Freistaates und die neuen Regelungen im Länderfinanzausgleich, die ab 2012 mit fortschreitendem Zeitverlust sukzessiv zunehmend greifen, berücksichtigt. Nach den Berechnungen des Landes wird der Freistaat Sachsen allein dadurch bis 2019 etwa –27 % weniger Mittel erhalten (Milbradt 2006). Andere Berechnungen für Mecklenburg-Vorpommern kommen mit einem Verlust von –25 % zu ähnlichen Ergebnissen. Diese Verluste werden sich auf die Verfügungsmasse des Landes für den Kommunalen Finanzausgleich auswirken, sodass die Verluste bei den Einnahmen noch wesentlich höher ausfallen dürften.

Katastrophenschutz

Als Folge der demographischen Veränderungen geht der freiwilligen Feuerwehr das Personal aus. Aufgrund des beruflichen Pendelns ist zudem ein erheblicher Teil der relevanten Altersgruppen nur am Wochenende für die Feuerwehr verfügbar.

Wirtschaft

Durch die trotz massiver Proteste der ansässigen Wirtschaft verfüigten Schließungen der Mittelschulen in jüngster Vergangenheit wird die wirtschaftliche Standortgunst weiter absinken. Der wahrscheinlich bevorstehende weitere bauliche Verfall von Straßen wird die Situation zusätzlich verschärfen. Aufgrund der niedrigen Geburtenrate und der hohen Abwanderungen in der Vergangenheit steht ein Rückgang des inzwischen knappen Fachkräftepotenzials bevor. Diese Nachteile werden noch durch Defizite im ÖPNV-Angebot verstärkt. Nach Darlegung des Hartz-IV-Beauftragten des Landkreises Meißen

vom Mai 2007 scheitert in der Lommatzcher Pflege teilweise die Lehrlingsausbildung, weil Jugendliche wegen der fehlenden ÖPNV-Anbindung ihres Ortes Lehrstellen nicht erreichen können, genauso wie allein aus diesem Grunde die Wiederbeschäftigung von Hartz-IV-Empfängern scheiterte. Der hohen Arbeitslosigkeit wird zukünftig also gleichzeitig ein anwachsendes Fachkräftedefizit gegenüberstehen. In Anbetracht dieser Entwicklung und der Defizite in der Infrastrukturversorgung sowie der wachsenden Probleme im Katastrophenschutz ist auch ein weiteres Absinken in der Gunst als Wirtschaftsstandort wahrscheinlich.

3 Mögliche Entwicklungen und ihre Konsequenzen

Die Entwicklungsperspektiven für die ländlichen Räume, insbesondere die peripheren Räume, sind also kaum als günstig zu bezeichnen. Nun muss die Entwicklung jedoch nicht derart verlaufen, denn jede Entwicklung lässt sich beeinflussen und verändern. Die Einflussnahme erfordert jedoch Konsequenzen und zieht Kosten nach sich. Es ist fraglich, wie weit die Gesellschaft dazu bereit ist. Im Folgenden soll versucht werden, für drei mögliche Varianten überschlägig die Ausprägung und die Konsequenzen darzustellen. Damit soll ein Beitrag zur Versachlichung der Diskussion geleistet werden, inwieweit wir zukünftig unsere Bemühungen auf gleichwertige Lebensbedingungen in peripheren Räumen ausrichten sollten.

3.1 Szenarium Fortsetzung der bisherigen Entwicklung

Bei einer Fortsetzung der Entwicklung muss mit einer Verschärfung der Folgen und Probleme gerechnet werden. Die Auslastung der sozialen und der technischen Infrastruktur sowie das Angebot von Einzelhandel und Dienstleistungen werden weiter sinken. Aufgrund des Einwohnerschwundes, der Wirtschaftsentwicklung und längerfristig der Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich muss mit einer rückläufigen Leistungskraft in den Kommunen gerechnet werden. Die Anzahl der Kommunen in ländlichen Räumen mit unausgeglichene Haushalten wird voraussichtlich weiter zunehmen. Das wird zu weiteren Schließungen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und zum weiteren kommunalen Leistungsabbau zwingen, zumindest soweit dieser möglich ist. Die Versorgungsnetze werden noch weitmaschiger, sodass die einzelnen Einrichtungen schwieriger erreichbar sind, was zugleich die Attraktivität als Wohnstandort schwächt. In der Gesundheitsversorgung muss ebenfalls mit einer weiteren Ausdünnung der Versorgungsnetze gerechnet werden, zumal angesichts der sinkenden Angebote der Daseinsvorsorge, insbesondere durch Verschlechterung der Erreichbarkeit von Gymnasien und anderen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, diese Räume für junge Mediziner und deren Familien noch unattraktiver werden.

In der technischen Infrastruktur werden Funktionsstörungen als Folge der sinkenden Auslastung zunehmen und die Nutzer werden durch steigende Gebühren belastet. Die finanziellen Probleme sprechen für eine weitere Verschlechterung des baulichen Zustands von Straßen.

Den ländlichen Räumen dürfte dadurch, ausgenommen in der Land- und Forstwirtschaft, ein weiteres Absinken ihrer Gunst als Wirtschaftsstandort bevorstehen. Dafür sprechen nicht nur zunehmende Defizite in der Infrastrukturversorgung, sondern auch die wahrscheinlich vielerorts bevorstehenden zunehmenden Fachkräftedefizite. Deshalb muss trotz sinkender Bevölkerung mit einem hohen Anteil, ggf. sogar steigenden Anteil von Berufspendlern aus diesen Räumen gerechnet werden. Da in diesen Räumen der ÖPNV nur noch eine nachrangige Rolle für den Berufsverkehr hat und der Großteil der Beschäftigten auf das private Kraftfahrzeug angewiesen ist, dürfte die Kostenentwick-

lung tendenziell zu weiteren Abwanderungen führen. Für die Versorgungssituation könnte wegen der starken Angebotsausdünnung in der Fläche die Erreichbarkeit eines Zentralen Ortes mitentscheidend sein.

Die zu erwartende Verschlechterung bei der infrastrukturellen Ausstattung (wobei unter Verschlechterung auch eine tendenziell höhere Kostenbelastung zu verstehen ist) wird zu einem weiteren Rückgang des produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungsbereichs aus dem peripheren ländlichen Raum führen.

Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Standortnachteile äußert sich dabei unter anderem in drei Faktoren:

- in einem generellen Verlust an Humankapital und einem daraus resultierenden verstärkten Fachkräftemangel,
- in einer vorrangigen Orientierung der Schulabgänger (insbesondere guter Schüler) auf Ballungszentren oder in ländlichen Regionen an der Grenze zwischen alten und neuen Bundesländern auf Lehrstellenangebote aus den alten Bundesländern,
- in einer vorhandenen Tendenz, dass Lehrstellen im ländlichen Raum schwerer zu besetzen sind; hinzu kommt oft ein schwächeres Niveau der Bewerber.

Insbesondere für jüngere und hoch qualifizierte Personen ist eine Vielzahl ländlicher Räume – auch die Lommatzscher Pflege lässt sich ähnlich charakterisieren – wenig attraktiv, sowohl hinsichtlich der persönlichen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten als auch hinsichtlich des regionalen Umfelds (womit sich der Kreis zu den weichen Standortfaktoren und damit auch der sozialen Infrastruktur wieder schließt).

Diese Entwicklung strahlt bis in die Schulen aus. In einer Untersuchung für die Altmark stellte sich u. a. Folgendes heraus: Bereits bei der Orientierung und der Findungsphase einer beruflichen Ausbildung und Zukunft werden dem Arbeitsmarkt gute Schüler und damit ein Teil des zukünftig benötigten Fachkräftenachwuchses entzogen. Diese Schüler streben bereits für die berufliche Ausbildung die als sicherer und attraktiver geltenden Berufswahlmöglichkeiten im angrenzenden Niedersachsen an. Vor dem Hintergrund, dass die angrenzenden Regionen in Niedersachsen ähnlich wirtschaftlich profiliert sind (Autozulieferer, Lebensmittelindustrie) werden gerade wirtschaftlichen Kernbereichen zukünftige Fachkräfte schon in einer sehr frühen Phase entzogen (Lüdigg, Kiesel 2006).

Auch in anderen Regionen ist zu beobachten, dass – wenn schon nicht in die alten Bundesländer – ein Teil der Schüler, vor allem die leistungsstärkeren, in die Verdichtungsräume strebt. Im Falle der Lommatzscher Pflege sind das vor allem die Räume Dresden und Chemnitz.

Auch für die Land- und Forstwirtschaft stellt sich die Gewinnung von Fachkräftenachwuchs zunehmend als Problem dar. Zwar liegen hier keine exemplarischen Untersuchungen für die Lommatzscher Pflege vor, eine Reihe anderer Untersuchungen weist aber darauf hin, dass bei einer Fortsetzung der bisherigen Entwicklung ein erheblicher Mangel an Fachkräften mittelfristig auch in diesem Bereich zu erwarten ist.

Die Schwierigkeiten bei der Besetzung von Lehrstellen und generell der Gewinnung von qualifiziertem Nachwuchs für bestimmte Berufe hat exemplarisch eine Studie der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft herausgearbeitet (TLL 2004). So beantworteten 28% der Lehrlinge im Gartenbau die Frage nach den Gründen für die Berufswahl mit „Keinen anderen Ausbildungsplatz gefunden“. Die Vermutung liegt nicht fern, dass diese Jugendlichen später nicht überwiegend in ihrem erlernten Beruf arbeiten werden

(18% haben dies explizit angegeben). Das scheint allerdings nicht nur auf den Gartenbau zuzutreffen, sondern nach anderen Untersuchungen auch auf andere landwirtschaftliche Bereiche (vgl. z.B. Wiener 2004). Hinzu kommt, dass durch die oft schwache schulische Vorqualifikation die Zahl der Abbrecher und der nicht bestandenen Prüfungen relativ hoch ist. So gibt z. B. der Berufsbildungsbericht für Sachsen-Anhalt an, dass von 671 Prüfungsteilnehmern im gesamten landwirtschaftlichen Bereich (darunter 99 Wiederholer) nur 506 die Prüfung bestanden haben, d.h. gut 75 % (vgl. MWA 2005). Für Thüringen wird für das Jahr 2000 eine Abbrecherquote von ca. 20 % angegeben (vgl. TMLNU 2001).

Da dieses Ausbildungsgefälle zwischen ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen für fast alle Branchen gegeben und zumindest teilweise struktur- und standortbedingt ist (ländlicher Raum mit höherem Anteil von Klein- und Handwerksbetrieben, Städte mit höherem Anteil weiterführender Schulen sowie besserer Ausstattung mit weichen Standortfaktoren usw.), resultiert hieraus besonders in der Perspektive ein durchaus als gefährlich zu bezeichnender Standortnachteil in Bezug auf das Humankapital als wichtigste Ressource der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung. Besonders betroffen sind dabei kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe, während große und auch mittlere Unternehmen weniger Probleme bei der Sicherung des Fachkräftenachwuchses beklagen. Gerade kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe sind aber für ländliche Räume wie die Lommatzscher Pflege charakteristisch.

Angesichts dieser Entwicklung spricht einiges dafür, dass manche periphere Räume in die Abwärtsspirale einer sich immer stärker verschlechternden Entwicklung geraten. Befinden sich Räume in einer Situation, in der massive Einbrüche in der medizinischen Versorgung zu verzeichnen sind, weiterführende Schulen nur mit sehr hohem Aufwand erreicht werden können, die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung bei hohen, überdurchschnittlichen und zugleich absehbar steigenden Kosten Probleme und Funktionsstörungen aufwerfen, die Erreichbarkeit durch den schlechten Zustand der Straßen deutlich beeinträchtigt wird, der Katastrophenschutz nicht mehr gesichert ist, Arbeitsplätze nur mit hohem Fahr- und Kostenaufwand außerhalb dieser Gebiete zur Verfügung stehen und die übrige Ausstattung ebenfalls weit hinter den Angeboten in Verdichtungsräumen zurücksteht, kann dort wohl trotz der eingangs angeführten positiven Wirkungsbereiche kaum noch von Gleichwertigkeit der Lebens- und Daseinsbedingungen ausgegangen werden. Dabei ist zu bedenken, dass die hier angesprochene Zukunftsentwicklung in manchen Räumen in etlichen Teilbereichen längst Realität ist. Die einseitigen Abwanderungsbewegungen dürften eben auch ein Ausdruck dieser Entwicklung sein.

3.2 Szenarium Rückzug aus dem ländlichen Raum

In Anbetracht scheinbar hoher Transferleistungen in strukturschwache Räume und deren begrenzter Erfolge ist längst der gezielte Rückzug aus dem ländlichen Raum in der Diskussion, wenngleich intern, da dieser als politisch nicht durchsetzbar erachtet wird.⁶ Selbst in der DDR gab es früher bereits die Siedlungskategorie *sieben*, in der wegen der ungünstigen Perspektiven keine Investitionen mehr erfolgten, quasi indirekt ein Rückzug vorprogrammiert war. Genauso wäre es vorstellbar, dass sich der Staat zukünftig aus strukturschwachen, peripheren Schrumpfräumen zurückzieht und keine Investitionsmittel und sonstigen Unterstützungsleistungen mehr in diese Räume transferiert. In dem Fall würde sich der Abwärtstrend der bisherigen Entwicklung beschleunigen. Die

⁶ Diese Einschätzung wurde von den Ländervertretern auf den Fachtagungen geäußert, die bislang in den MORO-Vorhaben *Daseinsvorsorge und Zentrale Orte-Konzept* 2007 und 2008 durchgeführt wurden.

Aufrechterhaltung von Leistungen in der Daseinsvorsorge ginge schneller und weiter zurück und damit auch die ohnehin schwache Gunst dortiger Siedlungen als Wohn- und Gewerbestandort. Bei einer derartigen Entwicklung ist absehbar, dass der Großteil der davon betroffenen Gemeinden keine ausgeglichenen Haushalte mehr vorlegen kann und damit zahlungsunfähig wird. Diese Kommunen kämen unter Finanzaufsicht des Landes; in den betreffenden Räumen wahrscheinlich flächendeckend. Die betroffenen Länder kämen dann dort noch stärker in die Versorgungsverantwortung.

Unter diesen Bedingungen werden dort kaum noch Personen hinziehen, sondern die mobile Bevölkerung und ebenfalls die letzten außerhalb der Landwirtschaft verbliebenen Betriebe werden diese Räume verlassen bzw. abwandern. Die Bevölkerung könnte sich auf die unmobile Restgröße der Senioren oder von Personen reduzieren, die am Arbeitsmarkt keine Chance auf Vermittlung haben. Dort muss der Zusammenbruch von Versorgungsstrukturen befürchtet werden. Im sozialen Bereich sind die nachbarschaftlichen und familiären Hilfe- und Pflegeleistungen immer weniger gegeben. Die Funktion des Trinkwassernetzes und der Abwassernetze einschließlich der Kläranlagen bricht infolge des geringen Durchsatzes zusammen. Der Katastrophenschutz der Feuerwehr ist wegen des fehlenden Personals nicht mehr aufrechtzuerhalten. Die Erreichbarkeit dieser Räume wird aufgrund des Straßenverfalls immer schwieriger. Damit kommen auch Hilfeleistungen von außen, z.B. durch Feuerwehren, Rettungsdienste, Ärzte usw. nur schwerlich dorthin. Eine Entwicklung, die sich dann letztlich auch abträglich auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der dort ansässigen Land- und Forstwirtschaft auswirkt, selbst wenn diese Wirtschaftszweige stabil sind.

Ein Wegzug der verbliebenen Einwohner ist unwahrscheinlich, zumal ihre Immobilien nahezu unverkäuflich und wertlos sind. Die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen wäre hoffnungslos. Die öffentlichen Aufgaben liegen dort dann in der Sicherung einer Grundversorgung, bis diese Räume mehr oder weniger leerlaufen. Die Sicherung der Grundversorgung heißt vor allem Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, die dort wahrscheinlich nur noch dezentral möglich ist. Zugleich müssen für den Katastrophenschutz Löschwasserteiche angelegt und gepflegt werden. Des Weiteren ist ein Grundnetz an Straßen zu erhalten, um die Erreichbarkeit von außen für Feuerwehren, Rettungsdienste und eine medizinische Notfallversorgung zu sichern. Dass diese Perspektiven durchaus nicht unrealistisch sind, zeigt die deutliche Heraufsetzung der Einsatzzeiten der Feuerwehr, die in Brandenburg geplant ist.

Die erforderlichen Aufwendungen sind in diesen Räumen weder von der verbliebenen Bevölkerung noch von den Kommunen zu bewältigen. Sie werden im Wesentlichen von dem betreffenden Bundesland zu tragen sein. Aber selbst wenn es gelingt, die letzten Einwohner umzusiedeln und derartige Siedlungen aufzugeben bzw. der Wüstung zu überlassen, entstehen hohe Kosten. Bei den letzten, dann umzusiedelnden Bewohnern wird es sich überwiegend um Senioren handeln. Nach den Umsiedlungen fehlen soziale Netzwerke. Die Senioren müssen deshalb wesentlich früher in einem Altenheim untergebracht werden, als es für Senioren in intakten Wohnquartieren wahrscheinlich ist. Für die Kosten der Heimunterbringung werden die Altersbezüge kaum reichen, sodass wiederum zusätzliche Aufwendungen entstehen, die von der Gesellschaft zu tragen sind. Ein Rückzug aus dem ländlichen Raum führt also längst nicht zu der allgemein unterstellten Kostenentlastung. Vielmehr ist auf längere Zeit eher mit höheren Aufwendungen zu rechnen.

3.3 Szenarium gezielte Unterstützung ländlicher Räume

Die Politik der ländlichen Räume wird gezielt auf den Umgang mit ihren Problemen ausgerichtet. Zugleich wird versucht, die Hauptprobleme, d.h. die schwache Wirtschaftskraft und die fehlenden Arbeitsplätze, auszugleichen. Eine generelle Strategie, die sich aus den bisherigen Darlegungen ableitet, besteht in einer stärkeren Flexibilisierung von Strukturen bei gleichzeitiger Wahrung von Stabilität in der Ausstattung insgesamt. Das betrifft nicht zuletzt die Erfordernisse einer Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Systems (vgl. Greiving, Winkel 2008).

Als Grundvoraussetzung müssen die Kommunen und Kreise zu Größen zusammengefasst werden, die auch langfristig eine tragfähige Einwohnerzahl sichern. Die Anpassung an die Veränderungen ist auf der kommunalen Ebene durch Entwicklungsplanungen vorzubereiten. Die Raumordnung bezieht diese Probleme durch entsprechende Aussagen in modifizierten Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen ein und entwickelt dafür Handlungsoptionen (Danielzyk, Winkel 2003: 3 ff.).

Die soziale und nach Möglichkeit auch die technische Infrastruktur werden nach und nach auf Flexibilität in der Nutzungsart und Kapazität umgerüstet, sodass eine Anpassung an die reduzierten Bedarfe unproblematisch und kostenwirksam möglich ist. Des Weiteren werden zur Steigerung der Effizienz geeignete Einrichtungen nach Möglichkeit zusammengefasst und interkommunal betrieben. Anstelle der bislang häufig vorherrschenden Ausrichtung auf große zentrale Einrichtungen, z. B. im Abwasserbereich, wird eher dezentralen, leicht anpassbaren Lösungen der Vorzug gegeben. Durch geeignete neue Konzepte wird die Versorgung zu machbaren Kosten selbst unter Schrumpfungsbedingungen gesichert und weiterentwickelt. Als Beispiel sei auf neue Entwicklungen im Schulbereich, wie die Zusammenfassung von Grundschulen und Kindergärten, jahrgangsübergreifende Grundschulen mit flexiblem Klassenzugang, weiterführenden Schulen mit Hauptschul-, Mittelschul- und Gymnasialzweig, Berufsschulen in Verbindung mit gymnasialer Oberstufe, Filialschulen und dergleichen verwiesen. Im medizinischen Bereich lassen sich als Beispiele eine enge Verzahnung zwischen freien Arztpraxen und stationären Angeboten und die durch den Einsatz von Telematik unterstützte Krankenschwester, die weiterreichende Leistungen in enger Kooperation mit dem Arzt zu dessen Entlastung erbringt, anführen. Die Sicherung des Straßennetzes zu machbaren Kosten könnte durch Konzentration auf die Instandhaltung eines interkommunal abgestimmten Primärnetzes und Aufgabe der häufig bestehenden Mehrfacherschließungen von Dörfern durch Entwidmungen von Straßen gewährleistet werdend, was u. a. auch als Maßnahme in der Lommatzcher Pflege vorgeschlagen wurde.

Ein wesentlicher Aspekt bei der gezielten Unterstützung des ländlichen Raums ist der Zugang zu schnellen, leistungsfähigen Telekommunikationsverbindungen. Eine (zwingende) Anwendung von Breitband-Technologien ist besonders dort sinnvoll, wo schnelle Lösungen für die Übertragung sehr großer Datenmengen erforderlich sind. Hier gibt es bereits in mehreren Bundesländern Projekte und Breitbandinitiativen, die speziell auf ländliche Räume ausgelegt sind.

Ebenfalls gilt es, geeignete Leistungen zu privatisieren und, soweit es die verbleibende Bevölkerung noch ermöglicht, ehrenamtliche Leistungen auszuweiten. Als Beispiel sei auf die Übertragung geeigneter Gemeindeaufgaben an Bürger, wie sie vor allem im Saarland praktiziert wird, oder auf den Einsatz von ehrenamtlich gefahrenen Bürgerbussen zum Ausgleich der Lücken im ÖPNV-Angebot bzw. zu dessen Ergänzung verwiesen.

Weiterhin gilt es, die Standards zu flexibilisieren und statt genereller Vorgaben, die überwiegend aus der Perspektive der Verdichtungsräume entwickelt wurden, stärker auf die spezifische Raumsituation einzugehen. Als Beispiel sei auf den ÖPNV verwiesen, der in anderen dünn besiedelten Ländern weit weniger Probleme aufwirft. Nach den deutschen Vorgaben darf ein Bus nur an Haltestellen Personen aufnehmen und nicht wie in anderen dünn besiedelten Ländern, z.B. Skandinavien, wenn Fahrgäste am Straßenrand stehen. Die Errichtung einer neuen Haltestelle kostet auf dem flachen Lande einschließlich der dafür vorgeschriebenen Busspuren ca. 50.000 bis 60.000 €. Dafür fehlen die Mittel, also fährt der Bus durch, obwohl er bei einem Stopp deutliche Versorgungsprobleme reduzieren könnte, wie eine Verkehrsuntersuchung in der Lommatzcher Pflege in etlichen Fällen nachgewiesen hat.

Schließlich müssten in der Finanzausstattung dieser Räume auch stärker die besonderen Probleme, aber auch die Leistungen dieser Räume Berücksichtigung finden. Bislang erhalten die Kommunen nahezu in jedem Bundesland mit abnehmender Größe die geringsten Zuwendungen dieser Art. Diese Ausrichtung der Mittelzuteilung erfolgt, um Leistungen zu berücksichtigen und zu unterstützen, die mit zunehmender Größe der Kommunen umfangreicher werden und ebenfalls auch dem Umland zugute kommen. In diesem Ansatz bleibt jedoch völlig unberücksichtigt, dass mit sinkender Größe der Kommunen häufig keine optimalen Betriebsgrößen für Einrichtungen möglich sind. Die Ausgaben weisen nämlich einen U-förmigen Verlauf auf, indem sie ab einer bestimmten Einwohnergröße wegen der dann nicht optimalen Einrichtungsgrößen wieder ansteigen. Von dieser Problematik sind Schrumpfräume verstärkt betroffen, insbesondere bei einer kleinteiligen Kommunalstruktur. Sie wird bislang in keinem Finanzausgleich eines Bundeslandes berücksichtigt, sodass der Großteil der Gemeinden in peripheren Räumen beim Finanzausgleich benachteiligt ist, d.h. die Gemeinden, die ohnehin finanzschwach sind, erhalten auch in diesem Bereich am wenigsten. Einzig das Land Sachsen-Anhalt hat im kommunalen Finanzausgleich in Anbetracht der realen Probleme einen so genannten Dünnbesiedlungszuschlag vorgesehen. In Kreisen, deren Einwohnerdichte spürbar unter den Durchschnittswerten des Landes liegt, kann dieser Zuschlag erteilt werden.

Weiterhin gilt es, als wichtigsten Ansatzpunkt für eine zukünftige Stabilisierung die Wirtschaftskraft zu verbessern und das Arbeitsplatzangebot zu erhöhen. Mit der Land- und Forstwirtschaft ist das nicht zu erreichen, selbst wenn dort mit neuen Anbaubereichen wie nachwachsenden Rohstoffen und dergleichen eine deutliche Ausweitung erreicht werden kann. Deshalb muss in den ländlichen Räumen zugleich das verarbeitende Gewerbe und der wirtschaftsorientierte Dienstleistungssektor gestärkt werden. Bislang ist das trotz des hohen Einsatzes von Fördermitteln kaum gelungen. Das muss nicht am falschen Ziel liegen, sondern ggf. daran, dass falsche Wege beschritten wurden. Deshalb gilt es, innovativ nach neuen Wegen zu suchen und diese voranzubringen. Ansatzpunkte könnten in einer Initiative zur Sicherung des Fachkräftebedarfes für die Wirtschaft und für Ansiedlungsinteressenten sowie im verbesserten Zugang zum Kreditmarkt für innovative Entwicklungsträger bestehen (vgl. Winkel 2003). Dazu sind vor allem geeignete Mittelzentren in den ländlichen Räumen zu stärken. Diese Zentren sind an die Verdichtungsräume anzukoppeln, sodass auf diesem Weg die ländlichen Räume an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung angebunden werden. Zugleich könnten sie von ihrer Lage her in peripheren Räumen ausreichende Entwicklungsimpulse und auch Arbeitsplätze bieten.

Schließlich bedarf es gerade in den ländlichen Räumen ebenfalls gezielter Förderansätze für kleine und mittlere Unternehmen zur Bewältigung des Generationswechsels.

Das betrifft insbesondere die Schaffung geeigneter Angebote, aber auch die aktive Mitarbeit der Unternehmen, für die offensichtlich kritische Phase vor der Berufs- und Studienwahl. Lösungsansätze für den verbesserten Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt sind dabei insbesondere für die in den ländlichen Räumen überproportional vertretenen niedrig qualifizierten Jugendlichen erforderlich (besonders Hauptschüler mit oder ohne Schulabschluss).

Gerade vor dem Hintergrund eines sehr hohen Anteils von Klein- und Kleinstunternehmen sollten dabei auch neue Wege der Unterstützung beschritten werden. Die mit Maßnahmen wie LOS (Lokales Kapital für soziale Zwecke) oder LEADER+ gesammelten positiven Erfahrungen lassen sich nach Auffassung der Autoren auch auf den Bereich der gewerblichen Wirtschaft in einer adäquaten Form übertragen (sie passen allerdings nur bedingt in bisher gebräuchliche Förderschemata).

Bei einer derartigen Entwicklung ließen sich ggf. die ländlichen Räume stabilisieren, sodass dort statt Entleerung auch angemessene Entwicklungschancen bestehen. In dem Fall wäre auch eher eine Gleichwertigkeit der Daseinsbedingungen erreichbar. Diese Wege werden sich jedoch kaum mit einer deutlichen Senkung der Aufwendungen für den ländlichen Raum erreichen lassen. Vielmehr sind weiterhin hohe Aufwendungen erforderlich. Sie sind jedoch zum Teil anders einzusetzen, denn mit der Fortsetzung der hohen Transferzahlungen und bisherigen Konzepte lässt sich der ländliche Raum offensichtlich kaum stabilisieren, wie die bisherige Entwicklung zeigt. Deshalb gilt es, dort eben auch neue innovative Wege zu beschreiten.

4 Resümee: Perspektiven zur gleichwertigen Entwicklung ländlicher Räume

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die bestehenden Defizite sowie die deutlich geringere und schlechtere Ausstattung in der Daseinsvorsorge und in weiteren Bereichen lassen Zweifel aufkommen, ob die Vorteile im ländlichen Raum die Nachteile tatsächlich ausgleichen. Würden sie ausgleichen und wären die Daseinsbedingungen gleichwertig, käme es wohl kaum zu der anhaltenden, einseitigen, ausgeprägten Abwanderung der mobilen Altersgruppen aus diesen Räumen und zu der ebenfalls weit unterdurchschnittlichen Gewerbeentwicklung.

Setzt sich die bisherige Entwicklung fort, wird es in absehbarer Zukunft, d. h. bereits innerhalb des nächsten Jahrzehnts, in peripheren Räumen zu massiven Defiziten und Versorgungsproblemen kommen, sodass dort unübersehbar eine ausgeprägte Ungleichwertigkeit der Daseinsbedingungen entsteht, wovon wesentliche Bereiche der Existenzsicherung betroffen wären.

Angesichts dieser durchaus wahrscheinlichen Entwicklung liegt der politische Rückschluss nahe, sich aus dem ländlichen Raum als „chancenlosem Fass ohne Boden“ zurückzuziehen und dort nur noch eine Grundversorgung zu sichern. Doch das wird schwierig und wohl kaum mit geringeren Aufwendungen verbunden sein. Bei einer derartigen Weichenstellung wird der bereits bestehende Abwärtstrend in diesen Räumen sich noch stärker ausprägen und sich schneller vollziehen. Diese Räume haben dann keinerlei Gunst mehr; das gilt sowohl für das Gewerbe als auch für Wohnstandorte. Die Abwanderung nimmt zu und zurück bleiben diejenigen, die den Wegzug nicht mehr bewältigen können: Alte und sozial Schwache. Die Kommunen werden dort zahlungsunfähig und damit handlungsunfähig und fallen unter Landesaufsicht. Für die Endphase muss in derartigen Siedlungen mit sehr hohen Aufwendungen durch die öffentliche Hand gerechnet werden. Das gilt sowohl im Falle der Aufrechterhaltung der Grundversorgung für die letzten Bewohner als auch im Falle von Umsiedlung und Wüstung.

Der diskutierte Rückzug aus dem ländlichen Raum bzw. die Beschränkung auf die Unterstützung einer Grundversorgung bei Aufgabe der Zielsetzung gleichwertiger Lebensbedingungen wird also kaum zu den allgemein erwarteten Einsparungen an Aufwendungen führen. Stattdessen ist auf Jahre mit erheblichen Aufwendungen zu rechnen – Aufwendungen, die dann noch weniger für die wirtschaftliche Entwicklung, sondern vor allem im sozialen Bereich anfallen und damit keinen Beitrag für die Zukunftssicherung Deutschlands leisten können. Von daher sollten vor jeglicher Diskussion über eine Aufgabe der Zielsetzung gleichwertiger Daseinsbedingungen zunächst die voraussichtlichen Konsequenzen und Rückwirkungen eingegrenzt und durchdacht werden. Zugleich sollte überlegt werden, wie weit ggf. auf welchen anderen Wegen sich das Gleichwertigkeitsziel dennoch erreichen lässt.

Literatur

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Bundesraumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Benevolo, L. (1971): Die sozialen Ursprünge des modernen Städtebaus. Gütersloh, S. 55 -57.
- Danielzyk, R.; Winkel, R. (2003): Anforderungen an Steuerungsansätze der Stadt- und Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: Müller, B.; Siedentop, St. (Hrsg.): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterialien der ARL, Nr. 303. Hannover.
- Greiving, S.; Winkel, R. (2008): Sicherung der öffentlichen Daseinsbedingungen in ländlich schwach strukturierten Räumen des Landes Sachsen-Anhalt. Studie im Auftrag der Landesplanung von Sachsen-Anhalt.
- Lüdigg, R.; Kiesel, S. (2006): Ländliche integrierte Entwicklung in der Altmark – die wirtschaftlichen Aspekte. Studie im Auftrag der Regionalen Planungsgemeinschaft Altmark. Halle.
- Milbradt, G. (2006): Darstellung des damaligen sächsischen Ministerpräsidenten Georg Milbradt in seinem Referat auf dem 2. Sächsischen Demographiegipfel 2006 in Dresden.
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt (MWA) (2005): Berufsbildungsbericht 2004. Magdeburg.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2004): Demographischer Wandel in Sachsen. Kamenz.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2003): Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020. Kamenz, S. 45 und 180.
- Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2006): Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2007): Statistisches Jahrbuch Sachsen-Anhalt 2007. Magdeburg.
- Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL) (2004): Befragungen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung im Gartenbau. Jena.
- Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt TMLNU (2001): Bericht zur Entwicklung der Landwirtschaft in Thüringen 2001. Erfurt.
- Wiener, B. (2004): Aus- und Weiterbildung, Anforderungen an die Qualifikation von Nachwuchskräften in der Landwirtschaft. Vortrag auf der Klausurtagung des Präsidiums des Landesbauernverbandes Sachsen-Anhalt am 18.11.2004. Neugattersleben.
- Winkel, R.; Wolter, A. (2002): Gutachten Entwicklung der Studiennachfrage in Sachsen bis 2021. Dresden.
- Winkel, R. (2003): Neue Impulse für die Wirtschaftsentwicklung braucht das Land. In: Ländlicher Raum, 2003, H. 1.
- Winkel, R. (2005): Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Kommunalfinanzen, Studie im Auftrag des Sächsischen Innenministeriums. Dresden, S. 15-16.
- Winkel, R. (2006): Projektbericht Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum – Lommatzcher Pflege. Dresden.
- Winkel, R. (2008): Standards, aber welche? Unveröffentlichtes Manuskript des Vortrags auf der dritten Tagung des MORO-Vorhabens „Daseinsvorsorge und Zentrale Orte-Konzept“ am 21.2.2008 in Berlin sowie Zwischenbericht 2008 zu diesem MORO-Vorhaben.

Martin T.W. Rosenfeld

„Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zwischen Politik und Marktmechanismus: Zusammenfassende Bewertung der Befunde und Schlussfolgerungen für regionale Entwicklungsstrategien

Der Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ wird heute in Deutschland unverändert allgemein akzeptiert. Aus der Forderung des Grundgesetzes nach einer Milderung sozialer Unterschiede resultiert auch die Zielsetzung eines räumlichen Ausgleichs. Aber die Interpretation des Grundsatzes und die Politik zur Umsetzung des Prinzips „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sind nicht ein für allemal fixiert, sondern verändern sich im Zeitverlauf. Hierbei spielen diverse technologische, wirtschaftliche, gesellschaftliche sowie demographische Rahmenbedingungen eine Rolle. Soweit die politischen Entscheidungsträger auf entsprechende Veränderungen reagieren und die staatlichen Maßnahmen zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ verändern wollen, erfordert dies unbedingt ein hinreichendes Maß an Informationen über die gegenwärtig vorhandenen räumlichen Disparitäten sowie über die Mechanismen und Wirkungszusammenhänge, die mit ausgleichspolitischen Maßnahmen verknüpft sind.

Es ist das gemeinsame Anliegen der im vorliegenden Band dokumentierten Forschungsarbeiten, zur Erweiterung bzw. Vertiefung vorliegender Erkenntnisse hinsichtlich der heute gegebenen interregionalen Disparitäten sowie der Effekte von ausgleichspolitischen Maßnahmen und zur Erhöhung der Rationalität politischer Entscheidungen über solche Maßnahmen beizutragen. Hierbei sind einige Einschränkungen zu beachten. Der Fokus der Arbeiten lag in räumlicher Hinsicht auf Entwicklungen in den drei mitteleuropäischen Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Die Verhältnisse in anderen Teilräumen konnten nur begrenzt berücksichtigt werden. Aufgrund der recht unterschiedlichen fachlichen Ausrichtung der beteiligten Autorinnen und Autoren zeichnen sich die Beiträge zudem sowohl hinsichtlich ihrer Methodik als auch hinsichtlich ihres Verständnisses des „Gleichwertigkeits“-Grundsatzes durch ein gewisses Maß an Heterogenität aus. Bei einer zusammenfassenden Betrachtung aller Beiträge ist jedoch festzustellen, dass sie vielleicht gerade wegen dieser Heterogenität dazu in der Lage sind, als gemeinsames Werk eine ganze Reihe von neuartigen Einsichten in die „Gleichwertigkeits“-Debatte zu ermöglichen. Auf deren Grundlage lassen sich auch verschiedene allgemeine Schlussfolgerungen ziehen, die im Folgenden erläutert werden.

1 Objektiv gegebene räumliche Unterschiede in den Lebensverhältnissen können aus subjektiver Sicht als „gleichwertig“ gelten!

Die Beiträge von *I. Roch*, *J. Banse* und *K.-H. Effenberger* haben deutlich gemacht, dass sich – sowohl in Folge von ausgleichspolitischen Maßnahmen als auch durch Nutzung vorhandener Potenziale – die Wohnungsinfrastruktur sowie die Freiraumsituation in Ostdeutschland in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich verbessert und an das Niveau im Westen angenähert haben. Allerdings sind die Wohnungen im Westen noch größer und im Allgemeinen besser ausgestattet als die ostdeutschen Wohnungen. Diesen objektiven Unterschieden steht die subjektive Zufriedenheit der Bewohner gegenüber, die in den exemplarisch untersuchten Städten Dresden und Bonn annähernd gleich hoch

ist. Die hohe Zufriedenheit in Dresden dürfte zum einen auf die objektiven Verbesserungen zurückzuführen sein, die von den Bewohnern der Wohnungen positiv zur Kenntnis genommen wurden. Zum anderen spielen hierbei auch der günstige Zugang zu Freiräumen sowie die Übereinstimmung des Wohnungsangebots mit den Wünschen der privaten Haushalte eine Rolle. Vermutlich kommt das Angebot den differenzierten Wünschen unterschiedlicher Nutzergruppen stark entgegen.

Allgemein lässt sich aus diesen Ergebnissen ableiten, dass eine vorschnelle und schematische Reaktion des Staates auf objektive Ausstattungsunterschiede zwischen verschiedenen Teilräumen i. S. der Durchführung von Maßnahmen zur Reduzierung dieser Unterschiede in manchen Fällen zu einer nichtpräferenzgerechten Versorgung der Bewohner in den ungünstiger ausgestatteten Teilräumen führen kann. Die für entsprechende Maßnahmen eingesetzten Ressourcen könnten an anderer Stelle einen höheren Nutzen stiften.

2 Es gibt versteckte Ausgleichsmechanismen, die einer zunehmenden räumlichen „Ungleichwertigkeit“ entgegenwirken und die bei politisch gewollten Ausgleichsmaßnahmen berücksichtigt werden sollten!

Mehrere Beiträge weisen auf die Existenz von Ausgleichsmechanismen hin, die dazu beitragen, dass es für die Bewohner einer Region, die mit einzelnen Faktoren ungünstig ausgestattet ist, unter bestimmten Bedingungen quasi automatisch über den Marktmechanismus zu einer Kompensation kommt. Ferner wird gezeigt, dass es Möglichkeiten gibt, das Fehlen von bestimmten Faktoren durch die Wahl geeigneter Strategien zu kompensieren. Hieraus lässt sich wiederum ableiten, dass es keineswegs immer erforderlich sein muss, die objektiven Bedingungen in einer eher ungünstig ausgestatteten Region an jene in den eher begünstigten Regionen anzunähern. Vielmehr ist dies teilweise gar nicht erforderlich, und teilweise kann eher eine Unterstützung (ein Coaching) dahingehend vorteilhaft sein, die Bewohner der weniger begünstigten Regionen für die Anwendung entsprechender Strategien zur Erreichung eigener Entwicklungsziele „fit“ zu machen.

D. Weiß zeigt in seinem Beitrag, dass eine hohe Lebensqualität ihren Niederschlag in hohen Mietpreisen findet und Mieten generell als Indikatoren für Lebensqualität gelten können. Die im Vergleich zum Westen deutlich geringeren Mietpreise in Ostdeutschland deuten auf die – trotz der zuvor erwähnten Erfolge – unverändert niedrigere Lebensqualität im Osten Deutschlands hin. Die niedrigeren Mieten sind aber zugleich auch eine Kompensation für ungünstigere Lebensbedingungen. Insoweit kommt es über den Markt zu einem Ausgleich für die Bewohner in den weniger begünstigten Regionen und tendenziell auch zu einer automatischen Stabilisation der wirtschaftlichen Entwicklung – niedrige Mieten können zu einem wichtigen Standortfaktor werden.

Hinsichtlich der Versorgung mit Bankdienstleistungen kommt *S. Panzer* zu einem Befund, der in die gleiche Richtung wie die Untersuchung von *Weiß* weist. Zwar hat die Dichte der Bankfilialen in Thüringen im Zeitverlauf abgenommen. Dies ist für die Firmen allerdings nicht von Nachteil, weil räumliche Nähe durch soziale Nähe – infolge häufiger Geschäftskontakte – ersetzt werden kann. *Panzer* zeigt allerdings auch auf, dass diese Möglichkeit nicht allen Firmen offensteht. Gerade kleineren und kleinsten Unternehmen (KSTU) fehlen die Kapazitäten für eine entsprechende Kontaktpflege. Dieser Befund weist auf die Möglichkeiten veränderter regionalpolitischer Strategien hin, etwa in der Form eines „Coachings“ für KSTU oder einer verstärkten Förderung von Netzwerken zwischen KSTU.

H. J. Schenkhoff und *H. Pohle* gehen in ihrem Beitrag der Frage nach, ob der vielfach diskutierte Rückzug des Lebensmitteleinzelhandels aus der Fläche tatsächlich stattfindet und zu Versorgungslücken führt. Der technologische Wandel hat neue Verkaufskonzepte ermöglicht, die u. a. im Typ des Discounters ihren Niederschlag finden. Parallel zum Sterben der kleinen Läden haben sich die Discounter deutlich ausgebreitet und neue räumliche Muster und Verflechtungen geschaffen. Analog zu den Beiträgen von *Weiß* und *Panzer* lässt sich auch hier festhalten, dass scheinbar ungünstige räumliche Entwicklungen teilweise über den Markt kompensiert werden können. Das neue Versorgungsmuster im Bereich des Einzelhandels ist durchaus flächendeckend. Zudem ist das Angebot der Discounter weitaus vielfältiger als jenes der kleinen „Tante-Emma-Läden“. Der „Love of Variety“, der allgemeinen Vorliebe der Konsumenten für Vielfalt, entsprechen die heutigen Versorgungsformen also stärker als die früheren. Allerdings ist die Erreichbarkeit der Discounter ungünstiger als jene der vormaligen kleinen Lebensmittelläden; dies führt für die weniger mobilen Gruppen der Bevölkerung (Alte, Kranke, Behinderte, sozial Schwache) dazu, dass ihre Versorgung mit Lebensmitteln erschwert wird. Es ist aber durchaus zu erwarten, dass kreative Unternehmer versuchen werden, diese Klientel mithilfe mobiler Verkaufsstätten zu versorgen. Im Rahmen von öffentlich geförderten Modellprojekten werden entsprechende Möglichkeiten bereits heute praktiziert. Soweit derartige Ansätze für die betreffende Klientel zu höheren Kosten der Versorgung führen, könnte dies über zielgruppenorientierte Unterstützungszahlungen ausgeglichen werden.

3 Es gibt zahlreiche Möglichkeiten einer Flexibilisierung zentralörtlicher Einrichtungen, die in der Realität auch bereits genutzt werden; für andere Einrichtungen sollten vergleichbare Möglichkeiten überlegt werden!

Am Beispiel der Schulversorgung im Kyffhäuserkreis diskutieren *M. Gather* und *M. Kaps* mögliche Formen der Anpassung von Infrastrukturen an die regionale Schrumpfung der Bevölkerung. Eine mögliche, aber eher traditionelle Form der Anpassung, die im Kyffhäuserkreis auch bereits frühzeitig realisiert worden ist, stellt die räumliche Konzentration der Schulstandorte im Primarschulbereich dar. Die hier realisierten Maßnahmen werden als ausreichend eingestuft, um eine als zumutbar erachtete Erreichbarkeit der Schulen auch mittelfristig zu gewährleisten. Schwieriger wird sich zukünftig die Situation im Sekundarschulbereich darstellen. Hier werden Alternativen wie Schulen mit Internatsunterbringung sowie das Angebot von Privatschulen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden müssen. Gerade die Internatsunterbringung sowie die Nutzung privater Schulen könnten am niedrigen Einkommen von Eltern scheitern. Hier könnte es dann wiederum vorteilhaft sein, nach problemgruppenspezifischen Lösungen zu suchen.

Jede Form einer Konzentration von zentralörtlichen Einrichtungen hat auch Auswirkungen auf die Erreichbarkeit der Zentralen Orte via ÖPNV. *M. Wilde* analysiert die Auswirkungen des veränderten Zentrale-Orte-Konzepts in Thüringen für den ÖPNV am Beispiel des Weimarer Landes. Aufgrund der Konzentration der Zentralen Orte kann erwartet werden, dass es für die auf den ÖPNV angewiesenen Menschen schwieriger wird, die Zentren zu erreichen. *Wilde* kommt zu dem Ergebnis, dass die reinen Beförderungszeiten weniger als kritische Größen anzusehen sind. Relevanter ist die beschränkte Verfügbarkeit des Angebots. Hierdurch kommt es für die Bewohner einzelner Siedlungsbereiche zu einer ungünstigeren Erreichbarkeitssituation. Demgemäß plädiert auch *Wilde* für flexiblere Angebotsformen, mit denen sich die Erreichbarkeit der Zentralen Orte verbessern ließe.

4 Die Auswirkungen zunehmender räumlicher Disparitäten treffen einzelne Gruppen stärker als andere, sodass in manchen Bereichen ein Übergang von der öffentlichen Objekt- zur problemgruppenorientierten Subjektförderung überlegt werden sollte!

In Bezug auf die Banken sowie den Lebensmitteleinzelhandel wurde bereits erläutert, dass der Rückzug aus der Fläche keineswegs insgesamt eine Verschlechterung darstellt. Allerdings kommt es für einzelne Gruppen zu deutlichen Nachteilen. Demgemäß sollte eine gezielte Hilfe für diese Problemgruppen anstelle von Maßnahmen zur räumlichen Sicherstellung des Infrastrukturangebots realisiert werden. Dies kann einen Übergang von der Objektförderung zur Subjektförderung bedeuten, der für manche Leistungsbe-
reiche (z. B. bei der Gewährleistung der Wohnraumversorgung) auch aus anderen Grün-
den diskutiert und teilweise umgesetzt worden ist. Während die Objektförderung eine
Bereitstellung von Infrastrukturgütern durch Staat und/oder Kommunen beinhaltet, rich-
tet sich die Subjektförderung auf die Vergabe von Transferzahlungen oder Gutscheinen
an Personen mit bestimmten Merkmalen (z. B. mit einem niedrigen Einkommen). In
Bezug auf die Schulversorgung könnten die bereits angeführten neueren Angebotsfor-
men gegebenenfalls durch eine Unterstützung von einkommensschwachen Bevölke-
rungsteilen sanktioniert werden. Hier ist z. B. an die Ausgabe von Bildungsgutscheinen
zu denken, die auch von privaten Schulträgern akzeptiert werden.

Auch für den Bereich des ÖPNV ließe sich überlegen, ob ein Übergang von der Sub-
ventionierung der Verkehrsunternehmen zu einer Subjektförderung (z. B. durch die Ver-
gabe von Mobilitätsgutscheinen) zu einem adäquateren Umgang mit den Erreich-
barkeitsproblemen führen könnte. Auf diese Weise könnte den jeweils vorhandenen
Problemgruppen gezielt geholfen werden. Damit würde auch direkter als bisher an das
Sozialstaatsprinzip angeknüpft, das dem Gleichwertigkeitspostulat zugrunde liegt; im
Status quo kommt es zu erheblichen Mitnahmeeffekten durch Personengruppen, die ei-
gentlich nicht im Fokus der Sozialpolitik stehen sollten.

5 Die fiskalischen Spielräume der Kommunen als Träger von Einrichtungen der Daseinsvorsorge lassen sich durch einen Abbau von Standardisierungen und Regulierungen der kommunalen Aufgaben erweitern!

Im Status quo sind die Kommunen bei der Ausgestaltung ihrer Versorgungsangebote in
einem erheblichen Umfang von staatlichen Vorgaben abhängig. Dies betrifft nicht zu-
letzt den hohen Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen an den gesamten kommunalen
Einnahmen in Ostdeutschland, wie dies im Beitrag von *H. Pohle* am Beispiel Sach-
sen-Anhalts herausgearbeitet wird. Für alle ostdeutschen Kommunen lässt sich eine
ausgeprägte Transferabhängigkeit konstatieren. „Transferabhängigkeit“ beinhaltet im
konkreten Fall neben einer starken Abhängigkeit der Kommunen von zweckgebundenen
Finanzzuweisungen auch einen hohen Anteil der allgemeinen Finanzzuweisungen und
einen geringen Anteil der Eigeneinnahmen (Steuern, Gebühren, Beiträge) an den Ge-
samteinnahmen.

Da der Anteil der Steuern an den kommunalen Einnahmen im Zeitverlauf kaum ge-
stiegen ist, könnte hier folgender kausaler Zusammenhang vermutet werden: Die hohen
Finanzzuweisungen könnten die Kommunen dazu gebracht haben, ihre Initiative hin-
sichtlich der Pflege und Erweiterung der eigenen Steuer- und Wirtschaftsbasis zu redu-
zieren. Diese Vermutung erscheint grundsätzlich plausibel. Allerdings spielt neben dem
Ziel, die eigenen Einnahmen zu erhöhen, auch der Aspekt der lokalen Beschäftigungs-
förderung eine wesentliche Rolle für die kommunalen Entscheidungsträger. Insoweit

müsste die Relevanz der dargestellten Vermutung in zukünftigen empirischen Untersuchungen näher analysiert werden.

Hinsichtlich der zweckgebundenen Zuweisungen erscheint es offenkundig, dass durch sie eine Lenkung der kommunalen Mittel in Bereiche stattfindet, die nicht immer die optimale Verwendung darstellen müssen. Um die Zuweisungen nicht zu verlieren, folgen die Kommunen dem „goldenen Zügel“, mit der Konsequenz, dass in anderen Bereichen – die möglicherweise für die wirtschaftliche Entwicklung wichtiger wären – die Mittel fehlen.

Relevante staatliche Regulierungen kommunaler Tätigkeit kommen nicht zuletzt auch als Standardisierungen kommunaler Aufgabenerfüllung durch die Länder zum Ausdruck. R. Lüdigg und R. Winkel weisen in ihrer Untersuchung für die Lommatzcher Pflege darauf hin, dass Flexibilisierungen, z. B. im Bereich der Regelungen für einen ordnungsgemäßen ÖPNV oder durch einen Verzicht auf die kommunale Unterhaltungspflicht für Straßen im ländlichen Raum (etwa durch eine Umwandlung kommunaler Wege in Privatwege), zur Einsparung von Mitteln führen können. Zugleich kann dadurch ein Angebot entstehen, das stärker an den Präferenzen der Bewohner einer Region orientiert ist als im Status quo.

6 Regelungen der staatlichen Ausgleichspolitik sollten so umgestaltet werden, dass sie transparenter und deutlicher als heute auf ihre eigentlichen Ziele hin ausgerichtet werden!

Die Untersuchung von M. T. W. Rosenfeld und G. Heimpold setzt sich mit der Frage auseinander, inwieweit es durch die heutigen Regelungen im Kommunalen Finanzausgleich zu einer – aus ökonomischer Sicht eigentlich erwünschten – Umverteilung von Mitteln zugunsten der Zentralen Orte kommt, die Infrastruktureinrichtungen bereitstellen, welche auch von den privaten Haushalten und Unternehmen des jeweiligen Umlands genutzt werden. Die rechtlichen Regelungen in den Finanzausgleichsgesetzen lassen zwar durchaus auf entsprechende Umverteilungen schließen. Die Transparenz dieser Regelungen ist aber äußerst gering. Deren Effekte sowie das konkrete räumliche Muster der Umverteilungen sind nicht ohne Weiteres aus den Regelungen ersichtlich. Hierzu sind gezielte Untersuchungen erforderlich. Wie von den Autoren auf der Basis von Daten der Finanzstatistik für zwei Bundesländer empirisch nachgewiesen wird, kommt es im Ergebnis einer Anwendung der rechtlichen Regelungen tatsächlich zu der erwünschten Umverteilung vom Stadtumland zu den Oberzentren.

Allgemein lässt sich aus diesem Befund die Forderung ableiten, dass die diversen Regelungen der interregionalen Ausgleichspolitik deutlich transparenter als derzeit gestaltet werden sollten. Das jetzige intransparente System liegt allenfalls im Interesse jener Politiker, die es sich mit keiner Interessensgruppe verderben wollen. Damit besteht aber wiederum die Gefahr, dass der eigentliche Fokus der interregionalen Ausgleichspolitik verloren geht und es letzten Endes zu einer Subventionierung beliebiger Projekte kommt. Wenn in einzelnen Bereichen des Staates – wie beim Kommunalen Finanzausgleich – neben den ausgleichspolitisch motivierten Regelungen auch andere Grundsätze maßgeblich sind, so sollte es nach Möglichkeit zu einer Aufgliederung dieser Politikbereiche dergestalt kommen, dass die unterschiedlichen Zielsetzungen deutlich werden. Für den Kommunalen Finanzausgleich könnte dies z. B. bedeuten, (a) einen Ausgleichsstock für die Finanzierung von zentralörtlichen Einrichtungen („Zentralitätstransfers“) und (b) weiterhin einen Ausgleichsstock für die Gewährleistung einer Mindestversorgung in der Fläche („Kompensatorische Transfers“) einzurichten.

Zusammenfassend lässt sich als ein wesentliches Gesamtergebnis festhalten, dass das Ziel „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ heute vermutlich bereits vielfach besser erreicht wird, als sich dies aufgrund von manchen vorliegenden Untersuchungen hinsichtlich der objektiven Ausstattung der deutschen Städte und Regionen mit diversen Infrastruktureinrichtungen erwarten ließe. In vielen Fällen kommt es über marktwirtschaftliche Prozesse zu ausgleichenden Tendenzen. Der Marktmechanismus leistet also hinsichtlich eines Ausgleichs interregionaler Disparitäten mehr, als vielfach erwartet wird. Hinsichtlich der politischen Maßnahmen zur Herstellung „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ spricht vieles dafür, die bisherigen Instrumente einer Überprüfung zu unterziehen. Gerade in Anbetracht der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung, die im Osten Deutschlands bereits heute deutlich zu verzeichnen ist und voraussichtlich weiterhin virulent bleiben wird, lässt sich das Gleichwertigkeitspostulat in differenzierter Form durchaus realisieren, wenn sich die Politik stärker den von räumlichen Disparitäten besonders betroffenen sozialen Gruppen gezielt zuwendet und insgesamt mehr Flexibilität bei der Erfüllung staatlicher und kommunaler Aufgaben zugelassen wird. Damit könnte gleichzeitig auch der Grundstein für einen wirtschaftlichen Wiederaufschwung von manchen Städten und Regionen gelegt werden, die im Rahmen der heutigen institutionellen Arrangements in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eher eingeengt als gefördert werden.

Kurzfassungen/Abstracts

„Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zwischen Politik und Marktmechanismus – Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

The concept of “parity of living conditions” – between politics and market forces: empirical findings from the federal states of Saxony, Saxony-Anhalt and Thuringia

Margrit Paepke

Empirische Befunde zur Entwicklung der Lebensverhältnisse in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Ein wesentliches Leitziel der Raumordnungspolitik in Deutschland ist es, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen. Die Frage, was heute unter diesem in § 1 Abs. 2 ROG formuliertem Leitziel zu verstehen ist, wird unter Fachleuten und im politischen Raum intensiv diskutiert. Das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und Artikel 72 Abs. 2 GG gelten allgemein als politische Forderung, zurückgebliebene Regionen so zu entwickeln, dass sie einen Anschluss an die Gebiete finden können, die die Spitze der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung darstellen. Dies zeigt die wachstumsorientierte Politik in den 70er und 80er Jahren in Westdeutschland, die darauf ausgerichtet war, durch gezielte Förderprogramme zum Abbau regionaler Disparitäten beizutragen. Ein Süd-Nord-Gefälle blieb jedoch, wie der Raumordnungsbericht des Bundes von 1986 zeigt, innerhalb der damaligen Bundesrepublik bestehen. Wesentlich größere Disparitäten zeigten sich allerdings mit der Einheit Deutschlands im West-Ost-Gefälle. Anhand von ausgewählten, für die Bewertung der Lebensverhältnisse relevanten Indikatoren sollen in diesem Beitrag der Zustand und die Entwicklung der drei miteldeutschen Bundesländer dargestellt werden.

Empirical findings on the development of living conditions in the federal states of Saxony, Saxony-Anhalt and Thuringia

One of the key goals of spatial-planning policy in Germany is the creation of balanced living conditions throughout all sections of the national territory. Just how this requirement – contained in Section 1 para. 2 of the Federal Regional Planning Act (ROG) – is to be interpreted today is a matter of intensive debate both among planning experts and in political circles. The “social state principle” (Article 20 para. 1 of the Basic Law) together with Article 72 para. 2 are generally regarded as the political mandate to promote development in laggard regions to such an extent that they remain within reach of those areas which represent the spearheads of economic and social development. This is reflected in the growth-oriented policies of the 1970s and '80s in West Germany, which employed targeted economic-assistance programmes specifically as a means of mitigating regional disparities. Nonetheless, within the then Federal Republic of Germany there remained a north-south divide, as attested by the Federal Government's spatial planning report in 1986. German unification, however, revealed significantly greater disparities between east and west. Drawing on three selected indicators relevant to assessing living conditions, this paper describes conditions and developments in three states of central Germany.

Karl-Heinz Effenberger

Vergleich der Wohnungsbestandsqualitäten zwischen Ost- und Westdeutschland

Anfang der 1990er Jahre gab es in der Qualität der ost- und westdeutschen Wohnungsbestände noch große Unterschiede. Ursache dafür war eine in Umfang und Struktur sehr unterschiedliche Wohnungsbautätigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Seit Mitte der 1990er Jahre haben sich große Veränderungen vollzogen. Eine hohe Bautätigkeit, verbunden mit sinkenden Bevölkerungszahlen, führte in Ostdeutschland zu hohen Wohnungsleerständen. Deutlich verbessert haben sich aufgrund hoher Bestandsinvestitionen der Bauzustand und die Ausstattung bewohnter Gebäude und Wohnungen. Zur Verbesserung des Bauzustandes hat zusätzlich auch der erfolgte Wohnungsabgang unsanierter Bestände im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost beigetragen. Die Gebäudestrukturen – das betrifft den Anteil der Wohnungen in Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern – ändern sich jedoch nur sehr langsam. Zukünftige Veränderungen in Ostdeutschland werden hauptsächlich durch hohe Abgänge an Mehrfamilienhäusern und weniger durch die Bautätigkeit im Einfamilienhausbau erwartet. Die großen Differenzen bei den Wohnungsgrößen werden auch zukünftig fortbestehen.

The quality of the housing stock: eastern and western Germany compared

In the early 1990s there were still marked differences in quality between the housing stock of eastern and western Germany. The reason was to be found in the very different attitudes to house building, in terms of both scale and structure, following the Second World War. A number of radical changes have taken place since the mid- '90s. In eastern Germany, high levels of housing construction coupled with a decline in the population have left vast numbers of dwellings now standing empty. At the same time, high levels of investment in the building stock have led to significant improvements in the quality of the building fabric and in the standard of the features and fittings of those buildings and dwellings that are occupied. One further factor which has contributed to improving the overall quality of the building stock is the successful removal of non-refurbished buildings as part of the Stadtumbau Ost programme. However, changes to the structure of buildings, i.e. the proportion of single-, two-, or multi-family houses, take place only very slowly. Future changes in eastern Germany will come about principally through the large-scale removal of multi-family housing blocks, and less as a result of the construction of single-family housing. The enormous differences in the size of dwellings will however persist into the future.

Isolde Roch, Juliane Banse, Karl-Heinz Effenberger

Die Lebensbedingungen Wohnen und Freiraumqualität – Vergleichende Untersuchungen von Stadtgebieten in Bonn und Dresden

Die Lebensbedingungen Wohnen, Wohnumfeld und Freiraum werden anhand der Fallbeispiele Bonn und Dresden als vergleichbare Großstädte vorgestellt, um den aktuellen Entwicklungsstand und Entwicklungsperspektiven zu erörtern. Mögliche Auswirkungen der Rahmenbedingungen zwischen 1945 und 1990 werden hinterfragt. Die Vergleiche stützen sich auf kleinräumige Erhebungen und Bewertungen der Wohnungs- und Freiraumbestände in definierten Stadtgebietstypen und auf repräsentative Befragungen der Wohnbevölkerung.

Vergleichbar gute Wohnungsbestands- und Freiraumqualitäten der Städte und Stadtgebiete werden nachgewiesen. Die Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung unterscheiden sich jedoch. Die Wahrnehmung der Lebensqualitäten, bezogen auf die Zufriedenheit mit der Wohnung, dem Wohnumfeld sowie den Freiräumen und die Bedarfe und Wünsche der sozialen Gruppen gleichen sich an. Perspektiven für die wertgleiche Entwicklung erfordern ein differenziertes Vorgehen in den Stadtgebieten bei stärkerer Beachtung der Präsenz der Bevölkerungsgruppen und ihrer Bedarfe.

Housing and open-space quality as “living conditions”: comparative studies of urban areas in Bonn and Dresden

This paper presents housing, neighbourhoods and open space as examples of “living conditions” based on case-studies of Bonn and Dresden, chosen as comparable major cities for the purpose of discussing the current state of development and perspectives for future development. The authors scrutinise possible effects of the circumstances which provided the framework for development between 1945 and 1990. Comparisons are based on local-scale surveys and assessments of the housing stock and open-space resources in defined urban area types as well as on representative polls of residents.

Evidence is presented to show comparably good levels of provision in terms of housing stock and open-space qualities in the two cities and between urban areas. Differences emerge, however, with regard to the respective starting points for further development. With regard to perceptions of quality of life, viewed in terms of satisfaction with current accommodation, with the neighbourhood and with open spaces, as well as needs and desires on the part of different social groups, there are clear signs of convergence. Perspectives for equitable development call for a more nuanced approach to development to be adopted in the various urban areas, taking greater account of the demographic groups already present and their respective needs.

Dominik Weiß

Kompensieren Mietpreisunterschiede ungleichwertige Lebensverhältnisse?

Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen ist in Deutschland ein politisch institutionalisiertes Ziel. Aufgrund von räumlichen Unterschieden im Einkommensniveau und in der Verfügbarkeit von Leistungsangeboten im Bereich der „Daseinsvorsorge“ werden von der Politik Interventionen zur Überwindung der regionalen Disparitäten für erforderlich gehalten. Die tatsächliche Realisierung des Gleichwertigkeitsziels scheint vor dem Hintergrund aktueller Migrationstendenzen und demographischer Entwicklungen jedoch immer schwieriger. Dieser Beitrag geht von der ökonomischen These räumlicher Gleichgewichte aus und hinterfragt, inwieweit der Marktprozess regional unterschiedliche Einkommens- und Ausstattungsniveaus in den Mietpreisen berücksichtigt.

Do differences in rental rates compensate for unequal living conditions?

Equality of living conditions is a politically institutionalized goal in Germany. Due to geographical inequality in income levels and in the availability of services in the area of “subsistence support”, politicians are claiming the necessity of intervention to overcome regional disparities. However, actual implementation of the goal of equality seems to be increasingly difficult in view of current migration tendencies and demographic developments. This article starts with the theory of geographical balances and analyses the extent to which rental rates in the market process reflect regional differences in income and comfort levels.

Sabine Panzer

Benachteiligung von Unternehmen im ländlichen Raum durch den Rückzug der Banken aus der Fläche?

Eine Beeinträchtigung des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird u. a. in dem zunehmend ausgedünnten Angebot an ökonomischer, sozialer und technischer Infrastruktur im ländlichen Raum gesehen. So wird beispielsweise in einer schlechteren Erreichbarkeit dieser Angebote eine quantitative und qualitative Benachteiligung der Unternehmen im ländlichen Raum vermutet. Dieser Beitrag setzt den Fokus auf den privaten Sektor und untersucht für den Bereich des Bankenwesens, ob durch den kontinuierlichen Rückzug vieler Kreditinstitute aus der Fläche der Zugang ländlich angesiedelter Unternehmen zu Finanzprodukten eingeschränkt wird. Dazu wird überprüft, ob Vertrauen als Form sozialer Nähe und trotz zunehmender Standardisierung immer noch als Grundlage erfolgreicher Bank-Kunde-Beziehungen auch über größere Distanzen aufgebaut und gepflegt werden kann. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass räumliche Nähe grundsätzlich durch soziale Nähe ersetzt werden kann, dass es hierzu jedoch einer kontinuierlichen Kontaktpflege sowohl vonseiten der Kreditinstitute als auch vonseiten lokaler Unternehmen bedarf, was allerdings einem Großteil der Unternehmen im ländlichen Raum nicht bewusst ist.

Are businesses in rural areas disadvantaged by the wholesale retreat of banks?

The increasingly scanty range of economic, social and technical infrastructure available in rural areas is regarded here as one example of impairment of the principle of "parity of living conditions". To take one example, it can be assumed that businesses in rural areas will suffer in both qualitative and quantitative terms as these infrastructure assets become less easily accessible. This paper focuses on the private sector and specifically on banking. It considers whether businesses located in rural areas are suffering from restricted access to financial products as an effect of the continuous retreat of many banks from rural areas. It also examines whether, in the face of increasing standardisation and greater distance from customers, it remains possible to establish and cultivate the trust and the personal bond which is seen as the very basis of successful bank/customer relations. The conclusion which emerges is that spatial proximity can in principle be replaced by social proximity; for this to be successful, however, both sides – i.e. financial institutions and local business – need to work continuously on cultivating good relations: the majority of businesses located in rural areas are unaware of this.

Hans Joachim Schenkhoff, Hans Pohle

Der Discounter als Nahversorger – Das Beispiel ALDI in Thüringen

Der Strukturwandel im Einzelhandel vom „Tante-Emma-Laden um die Ecke“ über den Supermarkt hin zum Discounter hat nicht zu einer gravierenden Verschlechterung der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs geführt. Der Supermarkt und der Discounter sind die Nahversorger von heute. Die gleichzeitige Erweiterung ihrer Produktpalette mit den wachsenden Angeboten von Markenartikeln, Bio-Produkten und auch langlebigen Konsumgütern hat das Angebot deutlich verbessert. Die räumliche Verteilung der Standorte der Discounter ist, wie die Analyse für alle Landesteile in Thüringen gezeigt hat, durchaus hinreichend. Ihre Erreichbarkeit ist angesichts der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung für fast alle Schichten – Ausnahme sind die immobilen Senioren – zumutbar und gegeben.

Fasst man diese Ergebnisse zusammen, so kann von einer „Gleichwertigkeitslücke“ bei der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, auch für die ländlich-peripheren Regionen, nicht gesprochen werden.

Discount retailers as neighbourhood suppliers: the example of ALDI in Thuringia

The restructuring of retailing from the corner shop, via supermarkets to discount retailers has not seriously impaired the easy availability of the goods people need to meet their day-to-day needs. Supermarkets and discount retailers are today's local shops. As the variety of goods stocked has increased, with a growing range of branded goods, organic food and also non-food items, the choice to customers has improved dramatically. Moreover, as the study reveals for all sections of the territory of the state of Thuringia, the spatial distribution of the locations occupied by discount retailers is certainly adequate. Given the general increase in mobility across practically all social classes – with the exception of less mobile senior citizens – they can indeed be regarded as generally accessible.

Viewed in their totality, the results of the study provide no grounds for claiming “a gap in parity” in respect of the supply of goods to meet everyday needs, even in the case of peripheral rural regions.

Leo Artmann, Marion Kaps

Veränderungen im mitteldeutschen Zentrale-Orte-System als räumliche Konsequenz des demographischen Wandels

Das System der Zentralen Orte war und ist das räumliche Organisationsprinzip für Einrichtungen der Daseinsvorsorge und dient damit der Durchsetzung des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Es muss entsprechend der demographischen Entwicklung Anpassungen erfahren. Orientierungen geben hierzu die „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland“ 2006. Dieser Beitrag untersucht die Veränderung des Zentralortsystems in Mitteldeutschland in den letzten 15 Jahren. In den Bundesländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurden in den letzten Jahren die Landesentwicklungspläne fortgeschrieben. Die Fortschreibung der Regionalpläne erfolgt derzeit.

Am Beispiel der Regionalplanung in Thüringen wird der Ausweisungsprozess der zentralen Orte der untersten Stufe (Grundzentren) gezeigt. In Sachsen erfolgte am konsequentesten die Konzentration des Zentrale-Orte-Systems auf drei Ebenen und der Wechsel vom Ausstattungskatalog der Zentralen Orte zur Angabe von Wirkungsbereichen, Entwicklungsfeldern und Handlungsbereichen.

Changes to the central-place system in central Germany as a spatial consequence of demographic change

The central-place system has been and remains the dominant principle of spatial organisation with regard to the provision of essential goods and services; its purpose is to implement the principle of guaranteeing parity of living conditions. This system now needs to be adapted to respond to demographic developments in accordance with the 2006 “Visions and Action Strategies for Spatial Development in Germany”. This paper examines changes to the system of central places in central Germany which have come about over the last 15 years. State-development plans for Saxony, Saxony-Anhalt and

Thuringia have all been reviewed and revised over the course of the last few years. Regional plans are currently undergoing up-dating.

Regional planning in Thuringia serves as an illustration of the process of designating central places at the lowest level (local centres). Saxony has been most consistent in its concentration of central places at three levels, and in moving away from defining central places in terms of specific infrastructure assets to specifying areas of influence, fields for development and areas of action.

Matthias Gather, Marion Kaps

Öffentliche Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen – Das Beispiel der Schulnetzplanung in Nordthüringen

Die Schulversorgung ist eine zentrale und unstrittige Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge, die in dünn besiedelten Räumen erhebliche Probleme verursachen kann. Am Beispiel des Kyffhäuserkreises wird daher der Frage nachgegangen, inwieweit im Primarschulbereich eine möglichst flächendeckende, qualitativ angemessene und wirtschaftlich tragfähige Schulversorgung sichergestellt werden kann. Ausgehend von den Problemen einer stark zurückgehenden Bevölkerung und Überalterung wird die Entwicklung des Schulnetzes in den vergangenen Jahren analysiert. Angesichts der politisch vereinbarten Schulmindestgrößen wird deutlich, dass trotz zahlreicher Schulschließungen die Tragfähigkeit einiger Schulen immer noch gefährdet ist. Andererseits sind von der Politik ebenfalls maximal zumutbare Schulwegzeiten festgelegt worden, aus denen erhebliche Zielkonflikte resultieren. Der Aufsatz diskutiert vor diesem Hintergrund Lösungsmöglichkeiten zur Optimierung von Schulgrößen und Einzugsbereichen sowie Erfahrungen mit der Schulversorgung in sehr dünn besiedelten Regionen des Auslandes. Insgesamt wird deutlich, dass bei einer vorausschauenden Schulnetzplanung auch in dünn besiedelten Räumen eine ausreichende Schulversorgung möglich ist.

The provision of public services under conditions of “shrinkage”: planning the schools network in northern Thuringia

Schools constitute one of the key and undisputed elements of public-service provision, but one which may be a source of major problems in more sparsely populated areas. Referring to Kyffhäuser country for purposes of illustration, this paper focuses on primary education and considers whether and to what extent it remains economically viable to maintain blanket coverage of primary schools of an acceptable standard. In light of the problems of acute population depletion and demographic ageing, the authors analyse the development of the schools network over recent years. Although many schools have already been closed down, in the light of political agreements on minimum sizes for schools, it is clear that some schools are still at risk of closure on grounds of viability. On the other hand, politicians have also set maximum acceptable travelling times for getting to school – resulting in serious conflict over these diverging objectives. This is the background against which the authors discuss possible solutions for optimising both school size and the size of catchment areas, as well as experience from other countries regarding the provision of schools in sparsely populated regions. Where anticipatory planning is undertaken with regard to the schools networks, it is demonstrably possible to secure adequate educational provision even in sparsely populated areas.

Mathias Wilde

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Anforderungen und Realitäten im öffentlichen Personennahverkehr ländlicher Räume

Vor dem Hintergrund einer Neuausrichtung des Netzes Zentraler Orte in Thüringen geht der vorliegende Beitrag auf die daraus resultierenden Konsequenzen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) als Garant der Erreichbarkeit von Grundfunktionen und somit gleichwertiger Lebensverhältnisse ein. Ausgehend von den allgemeinen Planvorgaben der Landes- und Regionalplanung werden kleinräumig am Beispiel des Landkreises Weimarer Land einerseits die Auswirkung einer reduzierten Anzahl von Zentralen Orten auf die Erreichbarkeit dieser Orte dargestellt sowie andererseits die bestehenden Grenzen eines konventionellen linienbezogenen ÖPNV-Angebotes im ländlichen Raum aufgezeigt. Darauf aufbauend werden für den Landkreis Weimarer Land exemplarisch die Grundzüge eines Kriteriensystems diskutiert, welches das für die Erreichbarkeit der Zentralen Orte i. d. R. verwendete Raum-Zeit-Kriterium um Aspekte einer raumspezifischen Verfügbarkeit ergänzt.

The “parity of living conditions”: public transport in rural areas –requirements and reality

Against the backdrop of the refashioned network of “central places” in Thuringia, this paper explores the consequences which ensue for public transport as the guarantor to ensure that basic service functions remain accessible, thus safeguarding parity of living conditions. Based on the general content of plans for both state-level and regional planning, the paper spotlights Weimarer Land county to illustrate both the consequences of reducing the number of “central places” in terms of the accessibility of these localities, and the limitations of conventional, route-based public-transport services in rural areas. On this basis, and again exemplified by the Weimarer Land county, the authors go on to discuss the key features of a criteria-based system designed to supplement the space-time criterion typically employed in determining the accessibility of central places by the addition of aspects relating to area-specific availability.

Hans Pohle

Die Finanzierungsbasis der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt – Chancengleichheit im Standortwettbewerb?

Die Differenzierung der fiskalischen Handlungsfähigkeit der Kommunen in Sachsen-Anhalt steht im Mittelpunkt der vorliegenden empirisch gestützten Analyse ihrer Finanzierungsbasis für den Zeitraum von 1995 bis 2004. Dabei wird besonders die Differenzierung nach räumlichen Kriterien mittels dreier Raumtypen, den kreisfreien Städten, den Stadtrandkreisen und den ländlichen Kreisen, untersucht.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich zwar die Finanzierungsbasis der Kommunen in den drei Raumtypen durchaus unterscheidet – die kreisfreien Städte liegen insbesondere aufgrund der allgemeinen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich innerhalb Sachsen-Anhalts deutlich vor den Kommunen der andern beiden Raumtypen –, die Struktur und die Entwicklung dieser besseren Ausstattung der großen Städte (Oberzentren) hat sich allerdings im Untersuchungszeitraum nicht wesentlich verändert. Von einer besonders gravierenden, zunehmenden Chancenungleichheit von Gruppen von Kommunen im kommunalen Standortwettbewerb aufgrund fehlender Finanzausstattung kann jedoch nicht gesprochen werden, wenn man die Regeln des zu Grunde liegenden horizontalen Finanzausgleichs des Landes Sachsen-Anhalt akzeptiert. Die Kommunen sind daher zu-

nächst angehalten, ihre Ausgangsbedingungen für den interkommunalen Standortwettbewerb durch eigene Anstrengungen im Kommunalhaushalt selbst zu verbessern.

The financing basis of municipal budgets in Saxony-Anhalt: a level playing field in the competition for inward investment?

This empirically supported analysis of the financing basis of municipal budgets in the period from 1995 to 2004 concentrates primarily on differences in the capacity for fiscal action on the part of local authorities. The study focuses in particular on differentiation according to spatial criteria based on three area types: self-governing cities; counties around the edges of cities; and rural counties.

As the results of the study show, there are certainly clear differences among these three area types with regard to the basis for financing municipal budgets: due in particular to the general transfers they receive within the framework of municipal revenue and burden sharing within the state of Saxony-Anhalt, the self-governing cities fare better than the municipalities of the other two area types; very little of any significance changed during the period investigated with regard to the structure and development of the superior infrastructure assets of the major cities (higher-order centres). If one accepts the rules of the underlying system of horizontal financial equalisation in place in Saxony-Anhalt, then there is no evidence of any groups of local authorities being seriously or increasingly disadvantaged in the competition for inward investment due to the lack of financial resources. The onus is therefore initially on local authorities to undertake whatever measures they see fit in respect of their municipal budgets to improve their starting position in the competition among local authorities for inward investment.

Martin T. W. Rosenfeld, Gerhard Heimpold

Macht Stadtluft die Kommunen reich? – Zur „Gleichwertigkeit“ der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich

Der Beitrag knüpft an die in jüngster Zeit aufgekommene Überlegung an, dass Stadtregionen aufgrund ihrer Bedeutung als Motoren von Wachstum und Innovationen auch eines gewissen Maßes an „Pflege“ durch den Staat bedürfen, um diese Wachstumsfähigkeit zu erhalten oder zu steigern. Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag am Beispiel der kommunalen Haushalte in den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg, wie Städte und nichtstädtische Räume im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs behandelt werden und welche fiskalische Position sie vor, im Rahmen und nach dem kommunalen Finanzausgleich einnehmen. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass in beiden Bundesländern die finanzielle Position der Kernstädte im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs gestärkt wird, was faktisch eine Umverteilung aus dem Stadtumland zugunsten der Kernstädte bedeutet, die tendenziell der herausgehobenen Funktion der Städte bei der Erbringung öffentlicher Leistungen entgegenkommt. Allerdings sollte in den Regelungen des Finanzausgleichs für mehr Transparenz bezüglich der intendierten Umverteilung gesorgt werden.

Does urbanity bring prosperity? On the “parity” of urban and non-urban areas within the system of revenue sharing among local authorities

This paper picks up on a recent notion that metropolitan regions, because of their importance as generators of growth and innovation, also need to be “nurtured” to some degree by the state in order to maintain and enhance their ability to grow. This is the background against which this paper considers municipal budgets in the federal states

of Saxony-Anhalt and Baden-Württemberg as examples of how cities and non-urban areas are handled within the system of revenue and burden sharing (equalisation) among local authorities; it examines their fiscal position prior to, during the course of, and subsequent to equalisation. The study concludes that in both states the financial position of core cities is strengthened by the system of fiscal equalisation. In reality, this is tantamount to redistribution from the hinterland areas to core cities; in its tendency this gives recognition to the prominent function cities perform in the delivery of public services. However, the rules governing fiscal equalisation should be made more transparent with regard to the intended effect of redistribution.

Ulf Schmidt

Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im ländlichen Raum – Das Beispiel Altmark

Im Rahmen des Publikationsvorhabens der ARL-AG „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ beschäftigt sich der Beitrag mit den besonderen Bedingungen der Altmark, eines im Norden Sachsen-Anhalts gelegenen, ländlich-peripheren Raumes, in dem Aktivitäten zur Regionalentwicklung darauf abzielen, für bestimmende Lebensbereiche Ausgleichs- und Anpassungsstrategien zu konzipieren und räumliche Disparitäten zu überwinden. Dabei hat sich die Altmark, gebildet aus dem Altmarkkreis Salzwedel und dem Landkreis Stendal, als „Region mit Stabilisierungsbedarf“ insbesondere den Herausforderungen von Struktur- und demographischem Wandel zu stellen. Unter solchen Voraussetzungen gingen und gehen die Bemühungen dahin, das Engagement der regionalen Akteure so zu bündeln, dass sich die Region mit ihren Stärken, Chancen und Perspektiven nachhaltig und erfolgreich in den Standortwettbewerb einbringen und ihre Wettbewerbsfähigkeit sichern kann.

Diese Aktivitäten stehen, wie aus dem politischen und administrativen Raum zunehmend stärker betont wird, unter einem beachtlichen fortdauernden Anpassungsdruck, nachgerade durch die sich verschlechternden finanziellen Spielräume. Das Erreichen und Sichern von Gleichwertigkeit in zunehmend weiter ausgedehnten (infrastrukturellen, sozialen und kulturellen) Netzen wird in einer schon bisher relativ „weitmaschigen“ Region zu einer immer spannungsreicheren Aufgabe, die mit den sich eher verringern-den (regionalen) Möglichkeiten nur (noch) begrenzt zu gestalten ist. Das setzt die Diskussion um Mindeststandards einerseits und andererseits die Initiierung bürgerschaftlichen Engagements auf die Tagesordnung. Wirkungen im Sinne der Gleichwertigkeit werden damit nachhaltig nur entstehen, wenn ländliche Räume die ganze Aufmerksamkeit von Bundes- und Landespolitik finden.

Parity of living conditions in rural areas: the case of Altmark

Within the context of the publication project being undertaken by the ARL working group on “Parity of Living Conditions”, this paper is concerned with the special conditions affecting Altmark, a peripheral rural region situated in the north of Saxony-Anhalt and created out of the Altmark county of Salzwedel and the rural county of Stendal. Here the activities embarked on in the interests of regional development are geared to framing equalisation and adaptation strategies for specific areas of life and to overcoming spatial disparities. Deemed a “region in need of stabilisation”, the challenges which Altmark particularly needs to address are those arising from structural and demographic change. Under such conditions, the main goal of previous and current endeavours is to focus the commitment of regional actors in order to secure the region’s competitiveness to enable it to compete for investment successfully and sustainably in the face of competition from other regions.

As is being stressed increasingly firmly in both political and administrative circles, these activities are under very significant and continuous pressure to make adjustments, particularly in the light of increasingly stringent financial constraints. In what has previously been seen as a relatively "loosely cross-linked" region, the task of achieving and securing parity in what are ever more extended (infrastructural, social and cultural) networks is one which is increasingly fraught with tension and which – given the declining options for action which exist in the region – can now be managed only to a limited extent. Consequently, the agenda now includes both discussion of minimum standards, and, on the other hand, also the need to initiate civic involvement. Parity will only ensue as sustainable effects when rural areas receive the undivided attention of both state-level and federal policy.

Rainer Winkel, Rainer Lüdigg

Gleichwertigkeit von Daseinsbedingungen in ländlichen Räumen? Die Lommatzscher Pflege

Die ländlichen peripheren Räume weisen ein sehr niedriges Ausstattungsniveau bei der Daseinsvorsorge sowie in der Wirtschaftskraft und den Arbeitsplatzangeboten auf. Aufgrund der demographischen Veränderungen muss mit einer weiteren Ausdünnung der Angebote gerechnet werden. Dem stehen jedoch auch Vorteile gegenüber, wie etwa Naturnähe, Ruhe und Überschaubarkeit oder ein tendenziell günstigeres Preisniveau. Diese Räume weisen eine hohe Abwanderung der jüngeren Bevölkerung auf. Damit stellen sich die Fragen, wie weit dort gleichwertige Lebensbedingungen gegeben sind, wie sich diese entwickeln, ob die hohen Wanderungsverluste ggf. eine Folge ungleichwertiger Lebensbedingungen sind und wie diese Herausforderung zu bewältigen ist. Dazu wird nach einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit dieser Thematik die Entwicklung am Beispiel des sächsischen peripheren Raumes Lommatzscher Pflege dargestellt und veranschaulicht, um dann mögliche Entwicklungsszenarien und Handlungsansätze aufzuzeigen. Die drei dargestellten Szenarien befassen sich mit einer Fortsetzung der bisherigen Entwicklung, dem Rückzug aus dem ländlichen Raum und einer gezielten Unterstützung ländlicher Räume.

Parity of living conditions in rural areas? Lommatzscher Pflege

Peripheral rural areas are particularly poorly endowed in terms both of essential services and of economic power and employment opportunities. Moreover, demographic change will necessarily result in a further thinning out on the supply side. They do, however, also afford various advantages, such as closeness to nature, peace and quiet, a more liveable scale, and, in tendency at least, lower living costs. Such areas are shedding population at a high rate, especially young people, leading to questions such as whether and to what extent the concept of "parity of living conditions" still includes these areas, how living conditions will develop, whether the high rate of depletion might be a consequence of disparities, and how this challenge can be mastered. In this paper a discussion of the fundamental issues surrounding this topic is followed by an account of developments focusing on, and illustrated by, the Lommatzscher Pflege area, a peripheral part of Saxony. This forms a basis for setting out possible scenarios for development and possible courses of action. The three scenarios outlined are predicated respectively on the continuation of current developments, retreat from rural areas, and targeted support for rural areas.

Der Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ wird heute in Deutschland allgemein akzeptiert und steht als eines der fundamentalen Prinzipien des deutschen föderativen Staates – abgeleitet aus dem Sozialstaatsprinzip – nicht zur Disposition. Allerdings wird über die „richtige“ Interpretation des Grundsatzes und über die „richtigen“ Mittel zu seiner Realisierung vielfach diskutiert und gestritten. Vor diesem Hintergrund hat der vorliegende Band das Anliegen, zu einer differenzierten Bestandsaufnahme der gegenwärtig, im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, vorhandenen räumlichen Disparitäten bzw. der erreichten „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ sowie der Wirksamkeit von politischen Maßnahmen für mehr „Gleichwertigkeit“ am Beispiel ostdeutscher Teilräume beizutragen und Hinweise für Politikveränderungen zu geben.

The principle of safeguarding "parity of living conditions" enjoys general acceptance today in Germany: as one of the fundamental precepts underlying Germany's federal system of governance, and derived from the social-state principle, its standing is not at issue. However, there is a great deal of discussion and heated debate regarding the "correct" interpretation of this principle and the "correct" means for achieving it. This is the background against which this collection of papers aims to contribute to a more nuanced appraisal of the spatial disparities – or rather the degree of "parity of living conditions" – currently prevailing in the first decade of the twenty-first century. It also examines the efficacy of policy measures previously undertaken in the name of greater "parity" by considering some of the sub-regions of eastern Germany, and makes some suggestions for changes in policy.